

# ANALISA

1984—2

## KERJASAMA EKONOMI PASIFIK



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
Pande Radja SILALAH  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
A. Sudiharto DJIWANDONO  
J. Soedjati DJIWANDONO  
Ronald NANGOI

*Redaksi Pelaksana*

Kirdi DIPOYUDO  
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Alamat*

*Redaksi* : Jalan Tanah Abang 111/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532 - 35

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13,  
Jakarta 10160, Telepon 349489

PENGANTAR REDAKSI	81
TANTANGAN KAWASAN PASIFIK: PENGERTIAN YANG SEMAKIN MENDALAM SEBAGAI SUATU LANDASAN TINDAKAN <i>Ali WARDHANA</i>	85
KONSEP KERJASAMA PASIFIK: BATASAN DAN RUANG LINGKUP <i>Sung-joo HAN</i>	95
ASEAN DAN EKONOMI POLITIK KERJASAMA PASIFIK <i>Hadli SOESASTRO</i>	105
DIINGINKANKAH KERJASAMA EKONOMI PASIFIK? <i>Thanat KHOMAN</i>	122
PERKEMBANGAN EKONOMI DUNIA DAN IMPLIKASINYA UNTUK KAWASAN PASIFIK <i>Lawrence B. KRAUSE</i>	127
PERKEMBANGAN BARU DALAM GATT DAN PERUBAHAN DALAM LINGKUNGAN PERDAGANGAN DUNIA <i>A. KILPATRICK</i>	140





## Pengantar Redaksi

*Gagasan kerjasama regional yang lebih luas di Pasifik, yang dikemukakan 20 tahun yang lalu oleh seorang politikus dan pengusaha Jepang Morinosuke Kajima, mendapat perhatian serius di beberapa kalangan negara-negara Pasifik. Gagasan ini telah banyak dibahas dan berbagai usul telah dikemukakan dalam berbagai pertemuan atau konperensi. Pada pertengahan dasawarsa 1960-an, seorang Jepang lainnya, ahli ekonomi Kiyoshi Kojima memperjuangkan pembentukan suatu Kawasan Perdagangan Bebas Pasifik (PAFTA), dan sebagai tindak lanjutnya telah diselenggarakan serangkaian konperensi PAFTAD (Pacific Trade and Development). Pada tahun 1979 Professor Hugh Patrick dari Yale University dan Peter Drysdale dari Australian National University juga telah mengusulkan pembentukan "Organization for Pacific Trade and Development" (OPTAD). Setelah konperensi CSIS bulan Januari 1980, ANU juga menyelenggarakan pertemuan Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik (PECC) yang disebut Seminar Masyarakat Pasifik dalam bulan September 1980. Sebagai hasilnya, suatu Komisi Tetap (Standing Committee) dibentuk untuk mengkoordinasikan penyebarluasan pertukaran informasi dalam kawasan dan membentuk satuan-satuan tugas untuk melakukan studi-studi penting mengenai sejumlah masalah kerjasama regional. Dan akhirnya, dua seminar PECC telah diselenggarakan masing-masing di Bangkok (3-5 Juni 1982) dan di Bali (21-23 Nopember 1983).*

*Dari rangkaian pertemuan regional ini, terdapat kecenderungan untuk lebih mengutamakan masalah-masalah ekonomi dalam kerjasama regional di Kawasan Pasifik. Ini rupanya disebabkan oleh perkembangan ekonomi yang sangat menonjol dan Kawasan Pasifik ini merupakan kawasan dunia yang paling dinamis. Kendatipun ekonomi dunia sedang mengalami kesulitan, beberapa negara berkembang, khususnya ASEAN, mengalami pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan di negara-*

negara-maju lainnya. Menurut sumber IMF dan Bank Dunia, pertumbuhan GNP negara-negara ASEAN adalah antara 5-7%, sedangkan Amerika Serikat hanya 1,83% dan Australia hanya 2,32% antara 1973-1982. Petunjuk lain adalah bahwa dalam kurun waktu lima tahun yang lalu, untuk pertama kalinya dalam sejarah orang-orang Amerika lebih banyak berdagang melewati Pasifik daripada melewati Atlantik. Dengan demikian keadaan ini tidak jauh berbeda dari pandangan Ali Moertopo yang disampaikan pada salah satu konperensi CSIS bulan Juni 1983: "Kalau gagasan-gagasan kerjasama Pasifik yang lebih dahulu didasarkan atas analisa akibat faktor-faktor ekstern atas ekonomi-ekonomi Pasifik, gagasan yang lebih baru mempunyai fokus yang lebih positif, yaitu pada dinamika intern ekonomi-ekonomi Pasifik yang menghasilkan suatu transformasi dalam dimensi-dimensi ekonomi kawasan yang mendatangkan kesempatan-kesempatan baru tetapi bersamaan dengan itu juga masalah-masalah baru dalam hubungan-hubungan ekonomi luar negeri."

Namun hingga kini suatu bentuk organisasi kerjasama ekonomi Pasifik belum juga terwujud dan masih merupakan gagasan. Sung-joo Han dalam makalahnya "Konsep Kerjasama Pasifik: Batasan dan Ruang Lingkup" menyebutkan beberapa hambatan yang mempengaruhi lambatnya proses pembentukan masyarakat di Kawasan Pasifik. Pertama, adanya kesangsian terhadap gagasan tersebut mengingat kondisi Kawasan Pasifik yang terlalu luas dan majemuk, dan keengganan sikap nasionalistis negara-negara berkembang terutama ASEAN. Bentuk organisasi yang lebih luas dirasakan tidak perlu karena masalah-masalah kawasan bisa dipecahkan melalui organisasi-organisasi regional dan internasional yang sudah ada seperti ESCAP dan UNCTAD. Kedua, kurangnya rasa regionalisme, yang berdasarkan pengalaman organisasi lain seperti Masyarakat Ekonomi Eropa menjadi salah satu faktor pendorong pembentukan suatu organisasi bersama. Ketiga, kurangnya dukungan berbagai kelompok dalam negeri masing-masing negara karena keraguan mengenai feasibilitas suatu organisasi regional, meskipun sebagian sudah menyadari perlunya pengaturan kelembagaan regional. Keempat, adanya kelompok-kelompok sub-regional, di antaranya ASEAN, menimbulkan kesulitan untuk mempersatukan kawasan secara fungsional. Dan akhirnya kurangnya dorongan dari luar yang biasanya mempengaruhi juga pembentukan suatu organisasi.

Di kalangan ASEAN sendiri masih terdapat sikap yang menentang dan mendukung gagasan kerjasama Pasifik. Di satu pihak, terdapat keragu-raguan bahwa partisipasi dalam organisasi yang lebih besar akan melemahkan organisasi ASEAN dan juga akan menimbulkan risiko untuk didominasi oleh negara-negara kuat. Maka sekalipun negara-negara ASEAN ingin memikirkan penggabungan diri dengan organisasi seperti itu, mereka harus mengadakan



*konsolidasi dahulu. Namun di pihak lain, pandangan-pandangan ini dibantah oleh pihak-pihak yang optimis terhadap gagasan kerjasama regional. Selain pertimbangan bahwa Kawasan Pasifik mulai berkembang pesat dengan tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, mereka menyadari bahwa ASEAN perlu turut serta berperan mengatur pertumbuhan kawasan agar tidak ketinggalan. Terdapat keyakinan bahwa dalam usia lebih dari 16 tahun ini, ASEAN telah bertumbuh semakin kokoh dan kecintaan negara-negara anggotanya semakin besar kepadanya sehingga tidak mungkin ASEAN akan diperlemah dengan ikut sertanya mereka dalam suatu organisasi yang lebih besar. Selain itu, suatu pengaturan kerjasama regional di Kawasan Pasifik dirasa perlu guna menyelamatkan ekonomi regional di tengah-tengah masalah ekonomi dunia akibat resesi dan tindakan-tindakan proteksionisme, dan menyesuaikan diri dengan adanya interdependensi yang kuat sebagai kenyataan internasional.*

*ANALISA Pebruari 1984 memilih tema "Kerjasama Ekonomi Pasifik" yang menurunkan enam buah tulisan yang umumnya diambil dari makalah-makalah konperensi Asia-Pasifik guna memberi gambaran mengenai perkembangan gagasan pembentukan kerjasama regional di Kawasan Pasifik. Dalam karangan pertama, Ali WARDHANA membahas latar belakang gagasan kerjasama Pasifik, masalah-masalah penting yang dihadapi bangsa-bangsa Pasifik, dan dialog-dialog Pasifik untuk memecahkan masalah; dan secara ringkas menyinggung ekonomi Indonesia dalam situasi sulit dewasa ini.*

*Karangan berikutnya merupakan terjemahan makalah Sung-joo HAN "The Pacific Cooperation Concept: Scope and Limitations," yang disampaikan pada Hudson Institute Workshop bertema "Major World Trends Affecting Korean Unification," Seoul, Korea, 15-18 Juni 1983. Makalah tersebut menekankan arti penting kerjasama ekonomi regional di Pasifik, dan secara panjang lebar membahas masalah-masalah dan kemungkinan-kemungkinan dalam usaha untuk membentuk kerangka kerja yang koperatif dan fungsional di antara beberapa negara dalam Kawasan Pasifik. Semakin pentingnya hubungan ekonomi antar negara menimbulkan pandangan di Korea bahwa kerjasama regional di Kawasan Pasifik perlu menekankan pada masalah-masalah ekonomi.*

*Sejauh ini kiranya masih terdapat reservasi di kalangan ASEAN terhadap gagasan Kerjasama Ekonomi Pasifik. Gagasan tersebut antara lain dianggap tidak begitu jelas dan urgent dan diragukan karena disampaikan kepada pemerintah secara kaku. Oleh sebab itu terdapat pandangan bahwa gagasan Kerjasama Ekonomi Pasifik ini perlu sosialisasi, dan bahkan berhasil tidaknya gagasan tersebut tergantung pada "soal merayu." Dalam karangannya "ASEAN dan Ekonomi Politik Kerjasama Pasifik," Hadi SOESASTRO*

menyoroti perkembangan rencana *Kerjasama Ekonomi Pasifik* yang diusulkan, yakni *PAFTA* dan *OPTAD Kojima* (1968), *OPTAD Drysdale* dan *Patrick* (1979), dan *Forum ASEAN-Pasifik Kojima* (1981); dan faktor interdependensi antara ekonomi-ekonomi Pasifik sebagai dasar pengakuan *Kerjasama Ekonomi Pasifik*.

Karangan yang keempat merupakan terjemahan pidato Dr. Thanat KHOMAN "Is Pacific Economic Cooperation Desirable?" pada Konferensi Ekonomi Pasifik yang diselenggarakan CSIS di Bali, 21-23 Nopember 1983. Thanat Khoman menekankan perlunya keikutsertaan negara-negara ASEAN dalam suatu bentuk *Kerjasama Ekonomi Pasifik* dan sekaligus menyanggah pandangan-pandangan yang ragu-ragu terhadap pembentukan kerjasama ekonomi tersebut.

Kenaikan harga minyak yang kedua pada tahun 1979 telah menciptakan resesi besar yang mencerminkan kemunduran ekonomi dunia. Keadaan ini antara lain mengakibatkan menurunnya GNP per kapita, meningkatnya pengangguran, menurunnya perdagangan internasional, menurunnya harga bahan-bahan mentah, dan meningkatnya hutang negara-negara berkecukupan. Namun yang menarik adalah bahwa beberapa negara di Kawasan Pasifik, khususnya negara-negara ASEAN, menikmati pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. Dalam makalahnya, Lawrence B. KRAUSE membahas secara berturut-turut krisis ekonomi dunia termasuk asal-usul dan akibat-akibatnya, berakhirnya kemampuan ekonomi Jepang sebagai kekuatan ekonomi utama di Asia-Pasifik, reaksi berlebihan Amerika Serikat terhadap keadaan ekonomi dunia serta implikasi bagi Kawasan.

Untuk melengkapi pandangan-pandangan mengenai *Kerjasama Pasifik* dan memberi gambaran yang lebih jelas mengenai keadaan ekonomi dunia dewasa ini, kami menyajikan sebuah karangan oleh A. KILPATRICK yang membahas perkembangan baru dalam GATT dan perubahan-perubahan dalam lingkungan perdagangan dunia. Akhir-akhir ini terjadi perkembangan baru dalam manajemen sistem perdagangan multilateral. Dalam bulan Nopember 1982 GATT telah menyelenggarakan pertemuan tingkat menteri dan hasilnya adalah komitmen umum untuk mendukung sistem perdagangan multilateral dan program kerjanya. Pertemuan ini telah berlanjut antara lain dengan pertemuan-pertemuan multilateral lainnya dan kesepakatan akan komitmen tentang proteksionisme yang akan dimonitor GATT secara teratur. Kegiatan-kegiatan GATT ini jelas dilakukan untuk menghadapi situasi ekonomi dunia yang sulit ini.



# **Tantangan Kawasan Pasifik: Pengertian yang Semakin Mendalam Sebagai Suatu Landasan Tindakan\***

Ali WARDHANA

ASEAN dibentuk karena diakui sepenuhnya perlunya memadukan pemikiran dan persepsi-persepsi nasional dengan pengakuan perlunya mengembangkan kebijaksanaan-kebijaksanaan regional bersama. Tekanan usaha kerja sama ekonomi diletakkan pada usaha-usaha yang menyumbang pada pembangunan ekonomi nasional dan sebagai implikasinya juga pada pembangunan ekonomi regional. Ditekankan proyek-proyek yang memanfaatkan material yang tersedia di kawasan, yang menyumbang pada produksi pangan, yang menghemat devisa, atau yang menciptakan kesempatan kerja.

Penalaran fundamental untuk kerjasama ini ialah pengakuan bahwa stabilitas dan kemajuan nasional didasarkan atas pembangunan ekonomi dan sosial. Masing-masing pemimpin yang hadir pada KTT ASEAN tahun 1976 menandakan bahwa pemecahan masalah-masalah regional harus dicari di kawasan dan tidak dengan mengandalkan bantuan luar. Dengan memberikan isi kepada aspirasi-aspirasi kerjasama ekonomi, KTT itu benar-benar menandai suatu titik balik dalam perkembangan ASEAN.

Memang, sejumlah bidang kesulitan belum terpecahkan dalam dua hari bulan Pebruari 1976 itu. Seperti Arnfinn Jorgensen-Dahl mencatat dalam karyanya "Regional Organization and Order in Southeast Asia," "Konsensus lebih mudah dicapai mengenai suatu kebijaksanaan yang tujuannya misalnya diturunkannya tarif-tarif oleh pihak-pihak lain daripada mengenai kebijaksanaan yang mengusahakan penurunan tarif antar anggota."

\*Makalah yang disampaikan pada Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik yang diselenggarakan oleh CSIS Jakarta di Bali pada 21-23 Nopember 1983. Prof.Dr. Ali WARDHANA adalah Menteri Koordinator Bidang Ekuin RI. Diterjemahkan oleh Kirdi DIPOYUDO.

Soal-soal liberalisasi perdagangan dan komplementasi industri yang sangat kompleks dalam ASEAN sulit diselesaikan hanya dalam satu rangkaian pertemuan. Akan tetapi pada hemat kami jelaslah bahwa telah dicapai kemajuan besar bukan saja mengenai eksternalisasi kebijaksanaan-kebijaksanaan ASEAN tetapi juga mengenai persetujuan-persetujuan antar anggota dalam soal-soal yang sulit ini.

Kami berpendapat bahwa pengalaman ASEAN -- dan pengalaman lain-lain entitas regional -- membuktikan kebenaran bahwa kepentingan-kepentingan ekonomi nasional bisa membantu perumusan kebijaksanaan-kebijaksanaan bersama.

Melihat peta atau mengetahui perkembangan-perkembangan politik dan ekonomi yang terjadi di Asia Tenggara selama beberapa dasawarsa yang lalu, orang dapat langsung melihat logika suatu organisasi regional seperti ASEAN. Akan tetapi, apa yang disebut Kawasan Pasifik bukanlah suatu kondisi otomatis. Dikatakan oleh Michael Banks dalam suatu essay yang berjudul "Systems Analysis and the Study of Regions" bahwa "kawasan adalah apa yang diinginkan oleh para politisi dan orang-orang." Soalnya ialah bahwa alasan untuk memandang sekelompok negara sebagai suatu kawasan berbeda-beda menurut perhatian dan maksud orang. Kedekatan geografi adalah atribut yang paling umum biarpun bukan satu-satunya.

Memang, tiada kelompok bangsa yang begitu aneka-ragam secara politik, sosial, budaya dan ekonomi seperti negara-negara Pasifik. Bahkan dalam ASEAN terdapat beberapa tahap perkembangan. Tambahkan Jepang, Amerika Serikat, negara-negara industri baru dan bangsa-bangsa seperti Vietnam, Kamboja dan Birma yang belum sepenuhnya ikut dalam hubungan-hubungan ekonomi regional tetapi potensi sumber daya alam kolektifnya besar. Bangsa-bangsa seperti Kanada, Australia dan Selandia Baru telah sangat berkembang tetapi penduduknya relatif sedikit. Dan bangsa-bangsa seperti Meksiko dan negeri-negeri pantai Pasifik Amerika Latin mempunyai lain-lain masalah dan ciri yang unik.

Referensi paling dini pada istilah Kawasan Pasifik rupanya terjadi pada pertengahan tahun 1960-an. Kami tidak tahu apakah ini telah dicek kebenarannya, tetapi istilah itu rupanya mulai digunakan oleh Menlu AS Dean Rusk. Karena mengetahui keprihatinan Amerika Serikat pada waktu itu, fokusnya kemungkinan besar adalah suatu perluasan logis faktor-faktor keamanan yang secara tradisional menarik perhatian Amerika Serikat ke Pasifik. Tetapi sejak itu diskusi-diskusi mengenai Kawasan Pasifik juga mencakup seluruh hubungan sosial, ekonomi dan politik yang ada antara semua bangsa kawasan ini.



Prospek kawasan telah mendapat perhatian dunia, biarpun pelan-pelan. Namun, pada awal 1900-an seorang Menlu AS lain, John Hay, menulis: "Laut Tengah adalah samudra masa lampau, Atlantik samudra masa kini dan Pasifik samudra masa depan."

Lebih belakangan ini, James Hodgson, bekas Duta Besar AS di Jepang, berkata: "Kawasan Pasifik yang sekarang ini berkembang ... tidak kurang dari salah satu perkembangan besar dalam sejarah manusia -- mulai sekarang kata-kata 'Pasifik' dan 'hari depan' akan merupakan sinonim."

Akan tetapi kesadaran Pasifik yang agak berarti dari segi ekonomi relatif baru, bahkan untuk suatu bangsa seperti Indonesia yang mempunyai fokus yang secara tradisional Eropa akibat alasan-alasan historis dan perdagangan. Hal yang sama berlaku untuk Australia dan Selandia Baru kendati letak geografisnya. Kepentingan-kepentingan Kanada di Kawasan Pasifik baru berkembang selama 15 tahun yang lalu. Dan kendati kepentingan-kepentingan strategi jangka panjangnya, kesadaran Amerika Serikat sebagian besar terbatas pada Pantai Barat. Hanya tiga tahun yang lalu suatu studi informal editor-editor Amerika Pantai Timur menunjukkan bahwa sebutan "Kawasan Pasifik" hampir tidak mempunyai arti.

Jiro Tokuyama, pengarang *The Pacific Century*, mendesak dunia untuk mengenakan suatu perspektif historis dan pandangan jauh ketika menulis: "Perubahan-perubahan sejarah yang paling besar umumnya paling sulit diketahui. Bangsa Mesir jaman kuno tidak sadar akan munculnya bangsa Fenisia yang karena sibuk dengan niaga dan perdagangan kurang memperhatikan munculnya bangsa Yunani dan Romawi, yang pada gilirannya tidak mengetahui bangsa Portugal dan Spanyol di Semenanjung Iberia."

Tokuyama melanjutkan, "Bangsa Spanyol tidak menyadari potensi kekuatan Inggris, yang kurang jauh pandangannya untuk melihat Amerika Serikat mengambil bentuk di ladang-ladang tembakau dan kapas di benua baru. Pelajaran sejarah ini mengajarkan kepada kita untuk membuka mata kita bagi perubahan yang terjadi di depan kita di Pasifik."

Diselenggarakannya Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik di Bali pada 21-23 Nopember 1983 merupakan bukti yang jelas bahwa pandangan Tokuyama itu mendapat perhatian.

Perhatian untuk Kawasan Pasifik sebagai suatu kawasan membangkitkan dua garis pemikiran yang sejalan, kalau tidak kadang-kadang konvergen. Yang satu memperhatikan pergaulan sosial, ekonomi dan politik di antara negara-negara di kawasan. Yang kedua memperhatikan viabilitas formalisasi atau institusionalisasi gagasan regional itu.



Para ahli peserta konperensi bertukar pikiran mengenai keduanya. Pada hemat kami tujuan akhir kerjasama Pasifik pasti akan merupakan unsur pemersatu. Tetapi kami ingin menambahkan gagasan ini pada pertukaran pikiran itu: diperlukan perubahan-perubahan struktural yang serius dalam hubungan ekonomi di antara semua bangsa, perubahan-perubahan yang tidak memerlukan suatu organisasi Pasifik yang formal. Bentuk organisasi kerjasama tidak boleh menutupi kebutuhan yang lebih mendasar akan suatu pendekatan segar pada jalinan-jalinan ekonomi mereka.

Sebelum konperensi itu, di bawah naungan suatu bank AS di Pantai Barat, sejumlah ahli ekonomi dan futurologi bersama-sama mengemban tugas merumuskan suatu skenario untuk Kawasan Pasifik. Suatu unsur kunci Kawasan Pasifik yang dibayangkan pada tahun 2010, seperti halnya dengan banyak skenario lain, adalah semacam Masyarakat Ekonomi Pasifik menurut model Masyarakat Eropa. Ahli-ahli lain menyerukan lembaga-lembaga serupa.

Dengan semua organisasi regional yang ada, di antaranya ASEAN bukan yang paling kecil, soalnya ialah apakah formalisasi pendekatan Kawasan Pasifik diperlukan untuk mencapai sasaran-sasaran yang menurut kita penting. Atau, untuk mengatakannya secara berlainan, dapatkah kerjasama Pasifik dicapai tanpa suatu organisasi pemerintah-pemerintah Kawasan Pasifik yang baru semacam itu?

Sebagian besar impetus (dorongan) untuk suatu pendekatan Masyarakat Pasifik bersumber pada persepsi kebutuhan untuk memperbaiki konsultasi, mengatur perencanaan ekonomi dan mengurangi ketegangan ekonomi. Ketiga kebutuhan ini dalam kenyataan bisa dan memang dibicarakan dalam dialog-dialog di antara dan di kalangan pemimpin-pemimpin pemerintah Kawasan Pasifik. Akan tetapi bahkan dengan maksud yang paling jujur pun, kita telah melihat keterbatasan pertemuan-pertemuan puncak yang diadakan atas dasar *ad hoc* untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan semacam itu secara efektif.

Mungkin kita dapat mengambil kebijaksanaan moneter sebagai suatu soal dan menyelidiki apakah suatu lembaga baru dengan banyak dan bermacam-macam negara Kawasan Pasifik sebagai anggota merupakan bentuk yang paling baik untuk menanganinya. Pada hemat kami ada alasan-alasan mengapa ini boleh jadi tidak praktis. *Pertama*, akan ada risiko besar untuk pasar-pasar uang kalau dirasa bahwa kebijaksanaan moneter ditundukkan pada lain-lain tujuan yang ingin ditekankan oleh bangsa-bangsa dalam lembaga itu. *Kedua*, ada suatu kebutuhan lebih dahulu yang logis akan koordinasi antara kebijaksanaan moneter domestik dan kebijaksanaan fiskal domestik. Ini bertentangan dengan atau menghambat keluwesan untuk membuat penyesuaian-penyesuaian moneter yang bisa menguntungkan dari perspektif internasional

tetapi bisa menghambat kebijaksanaan anti-inflasi dalam negeri. Masalah yang *ketiga* ialah bahwa kebijaksanaan moneter disusun secara berlainan di negara-negara yang berbeda. Paling tidak, perbedaan-perbedaan itu berkisar pada sifat dan banyaknya target dan tanggapan atas gerakan-gerakan yang tidak diantisipasi dalam agregat moneter atau kredit dalam implementasi kebijaksanaan.

Anthony Solomon, dalam studi "Economic Summitry" mengajukan argumentasi berikut: "Bahkan dalam rangkaian negara-negara yang berhubungan erat, seperti sistem moneter Eropa, di mana orang mempunyai komitmen nilai tukar eksplisit yang mempengaruhi tindakan, para penguasa belum menemukan suatu formula yang baik untuk mengkoordinasikan kebijaksanaan-kebijaksanaan moneter domestik mereka. Betapa jauh lebih sulit memikirkan untuk melakukannya pada skala yang lebih luas, tanpa jangkar hubungan nilai tukar."

Tiada sesuatu pun dari semuanya itu dimaksudkan untuk mengisyaratkan bahwa masalah-masalah koordinasi itu tak terpecahkan atau terbatas pada kebijaksanaan moneter. Suatu daftar soal-soal penting yang dihadapi bangsa-bangsa Pasifik mudah disusun dan kiranya akan mencakup: (1) meningkatnya tekanan untuk resiprositas atau paling tidak persamaan akses dalam perdagangan barang dan jasa; (2) dampak kuota atas impor pertanian dan lain-lain; (3) berlanjutnya ancaman perang dagang; (4) akibat-akibat diperpanjangnya periode bunga tinggi yang merugikan; (5) dampak perundang-undangan hukum laut dan kepentingan nasional mengenai pengambilan sumber-sumber daya laut dan penambangan sumber daya dasar laut; dan (6) akibat ungkapan nasionalisme yang sah dalam masing-masing negara anggota di kawasan.

Bahwa soal-soal ini dibicarakan dalam forum-forum yang semakin besar merupakan suatu pujian bagi tujuan pendidikan yang ditunjang oleh dialog-dialog Kawasan Pasifik. Dan hal itu mengisyaratkan adanya perhatian dan optimisme yang sangat besar.

Kejadian-kejadian belakangan ini maupun proyeksi-proyeksi yang tersedia mengenai potensi ekonomi Pasifik, membenarkan entusiasme itu. Dalam kurun waktu lima tahun yang lalu misalnya -- untuk pertama kalinya dalam sejarah -- orang-orang Amerika lebih banyak berdagang melewati Pasifik daripada melewati Atlantik, lebih dari US\$ 100 milyar per tahun. Dan memang, pertumbuhan tercepat di mana pun di dunia terjadi di antara bangsa-bangsa Asia-Pasifik.

Di lain pihak, Amerika Serikat melakukan lebih banyak investasi di Kanada daripada di Afrika dan Asia bersama-sama, dan lebih banyak menanamkan modalnya di Eropa daripada di Kanada.



Semuanya ini soal-soal dan masalah-masalah yang bisa didiskusikan dengan enak dalam pertemuan seperti Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik itu. Kami melihat suatu keuntungan tertentu bahwa diskusi-diskusi dilakukan di luar pemerintah sedangkan pada waktu yang sama badan-badan seperti ASEAN, UNCTAD, dan GATT menghadapi soal-soal ini di tingkat pembuatan kebijaksanaan. Para pejabat mendapat keuntungan dari diskusi-diskusi terus terang dan lengkap yang terjadi pada pertemuan-pertemuan semacam itu.

Pada hemat kami, di antara sumbangan-sumbangan terpenting yang bisa diberikan oleh dialog-dialog Pasifik ialah menggerakkan kemauan politik untuk menyelesaikan persoalan politik. Dengan berkata demikian, bukanlah maksud kami mengesampingkan soal-soal ekonomi yang disebutkan di atas. Dalam kenyataan, soal-soal ini termasuk di antara soal-soal politik yang kami sebutkan.

Bekas Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Henry Kissinger melukiskan salah satu pengalaman dininya dengan soal-soal ekonomi internasional, yaitu diakhirinya konvertabilitas emas oleh Amerika Serikat. Dalam memoirnya ia menulis: "Baru kemudian kami mengetahui bahwa keputusan-keputusan ekonomi kunci bukanlah teknis melainkan politik." Bekas Wakil Perdagangan Amerika Serikat, Robert Strauss mempunyai pandangan yang sama: "Semakin banyak adalah pemerintah-pemerintah, bukan kekuatan-kekuatan pasar, yang menentukan arah dan isi arus perdagangan."

Sekali lagi, suatu organisasi lain tidak perlu meniadakan ekspedien politik, yang menguasai pembuatan kebijaksanaan ekonomi. Akan tetapi menggunakan forum-forum ini untuk diskusi bisa membantu menempatkan fokus perhatian pada beberapa kenyataan pokok. Kenyataannya, laporan-laporan Satuan-satuan Tugas Kerjasama Ekonomi Pasifik menekankan pentingnya peranan semacam itu untuk memperdalam pengertian mengenai soal-soal gawat dan membina iklim yang akan mendorong tindakan-tindakan kebijaksanaan spesifik yang dikoordinasi.

Di antara kenyataan-kenyataan pokok yang minta perhatian kita dan akhirnya suatu penyelesaian politik adalah masalah hutang beberapa negara berkembang sekarang ini yang mengancam akan mempengaruhi ketersediaan dan biaya kredit bahkan bagi negara-negara berkembang dengan neraca pembayaran yang sehat. Berapa lama jawaban atas masalah-masalah hutang luar negeri akan terus berupa penjadwalan kembali pinjaman yang meliputi pembayaran bunga atau kebijaksanaan-kebijaksanaan impor dan ekspor yang dipaksakan? Suatu konsensus global baru mengenai penyusunan kembali sistem ekonomi akan diperlukan.



Suatu kenyataan lain ialah bahwa pada waktu kebanyakan negara menjadi dewasa dari segi ekonomi, ketergantungan pada perdagangan sebagai suatu faktor penyembuhan juga meningkat. Semua bangsa Kawasan Pasifik bergantung pada perdagangan untuk pertumbuhan dan kemakmuran mendatang. Tetapi tiada jaminan jelas bahwa pertumbuhan ini akan terjadi secara berimbang dan adil.

Sesuatu yang menjadi mode untuk membicarakannya ialah interdependensi. Interdependensi global adalah suatu kenyataan yang tidak dapat disangkal. Akan tetapi tafsir mengenai apa arti interdependensi itu bisa berbeda-beda. Seperti dikatakan oleh Lawrence Krause dari Brookings Institution, sementara orang kurang melihat "inter" dan lebih banyak "dependensi." Mereka menekankan penyesuaian domestik yang dipaksakan sebagai akibat persaingan impor yang lebih besar dan hilangnya kekuasaan atas kejadian-kejadian ekonomi karena kekuatan-kekuatan ekstern yang di luar kekuasaan mereka. Mereka bertindak seolah-olah ekonomi mereka tertutup atau begitu kecil sehingga mereka tidak dapat mengabaikan akibat-akibat ekstern tindakan-tindakan mereka. Apakah ini berlaku untuk embargo kedelai, penguasaan atas produk-produk tekstil, atau pemakaian nilai tukar sebagai suatu alat kebijaksanaan domestik semata-mata, akibatnya ialah bahwa kita terlambat mengakui implikasi-implikasi dan kewajiban-kewajiban interdependensi dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan kita.

Tanpa mengabaikan bahwa tidak semua partner dalam interdependensi global sukarela, adalah penting bahwa semua contoh yang bisa disebutkan mempunyai dua faktor bersama. *Pertama*, bahwa primat mutlak dan total diberikan kepada pertimbangan-pertimbangan domestik dan *kedua*, bahwa keuntungan-keuntungan domestik jangka pendek bisa dikalahkan oleh hasil-hasil jangka yang lebih panjang bila akibat-akibat umpan balik dirasakan.

Bangsa-bangsa Asia -- dan lain-lain kawasan -- masih menderita akibat dampak resesi global. Dan besarnya interdependensi kita terungkap dalam tingkat tinggi terikatnya prognosis perbaikan kita dengan kekuatan dan kelestarian perbaikan di Amerika Serikat. Dalam kasus Indonesia, dampak penuh perbaikan yang berlanjut di negara-negara industri yang merupakan pasaran ekspor utamanya baru akan dirasakan satu atau dua tahun lagi. Tetapi Indonesia tidak tinggal diam. Kalau kami dibolehkan memberikan ulasan singkat mengenai ekonomi yang paling banyak kami ketahui -- ekonomi Indonesia -- kami ingin mengisyaratkan bahwa ketahanan yang kelihatan dalam periode sulit belakangan ini merupakan suatu petunjuk kekuatan ekonomi Asia.

Paket tindakan yang diambil di Indonesia untuk menangani resesinya telah dilaporkan dan dikomentari secara luas. Dalam paket itu termasuk suatu ang-

garan penghematan untuk tahun fiskal 1983/1984, devaluasi rupiah hampir 28% terhadap dollar AS, penjadwalan kembali 48 proyek besar dan perubahan-perubahan dalam peraturan-peraturan perbankan yang mempunyai dampak yang sangat positif atas tabungan. Indonesia juga dalam proses menetapkan undang-undang perpajakan yang akan meningkatkan pendapatan dengan memperluas basis pajak, sambil menggalakkan suatu sektor swasta yang kuat.

Sekalipun tindakan-tindakan ini pertama-tama diambil untuk keuntungan domestik Indonesia, kami percaya bahwa keuntungan-keuntungan langsung dan sekunder bagi rekan-rekan dagangnya juga berarti. Dalam arti yang paling elementer, langkah-langkah sulit yang diambil oleh Indonesia dan tetangga-tetangganya menjamin berlanjutnya partisipasi mereka dalam pasar ekonomi global. Sementara kami bangga atas vitalitas luar biasa yang ditunjukkan oleh banyak bangsa Pasifik, kami juga bangga bahwa bangsa-bangsa kawasan mengakui peranan interdependensi ekonomi dalam penyusunan strategi ekonomi domestik.

Kesulitan-kesulitan ekonomi kita belakangan ini telah menyoroti suatu segi lain interdependensi kita dan salah satu masalah terpenting yang mempengaruhi semua ekonomi yang muncul di Asia, yaitu proteksionisme.

Kini banyak orang berpendapat bahwa tekanan-tekanan untuk perundangan perdagangan proteksionis guna menyelamatkan pasaran domestik tradisional atau mendorong usaha-usaha yang padat karya atau berdasarkan sumber daya alam dengan nilai tambah untuk ekspor akan berhenti setelah perbaikan ekonomi mencapai perbatasan setiap negara Kawasan Pasifik.

Kami merasa bahwa kesulitan-kesulitan ekonomi yang kita jumpai tahun-tahun belakangan ini hanya menghilangkan sepuhan yang menutupi sentimen proteksionis yang pasti akan kita jumpai. Proteksionisme bukanlah suatu kecenderungan sementara ataupun suatu penyelesaian jangka pendek untuk suatu masalah jangka panjang. Proteksionisme adalah suatu ancaman bagi struktur pasaran bebas itu sendiri yang berusaha menjamin perkembangan sektor swasta kita dan menjamin partnership yang lebih besar bagi sektor itu dalam pembangunan nasional.

Sementara kami mendorong setiap pembuat kebijaksanaan yang membaca ulasan ini untuk mempelajari secara mendalam perundangan proteksionis dan dampaknya atas perkembangan ekonomi dunia, kami juga mendorong para ahli untuk mempertimbangkan nilai persetujuan-persetujuan perdagangan yang memenuhi kebutuhan-kebutuhan spesifik rekan-rekan dagang regional maupun internasional. Persetujuan-persetujuan perdagangan bisa memberikan keuntungan jangka pendek yang efektif kepada pertumbuhan pasaran negatif. Secara demikian persetujuan-persetujuan itu bisa memberikan jawaban kepada seruan-seruan akan perundang-undangan yang



akan berusaha memberikan perlindungan artifisial kepada industri-industri nasional yang merana.

Masalah lain berasal dari fluktuasi (kegoncangan) mata uang yang besar. Tidak dapat dipersoalkan bahwa era nilai tukar tetap telah berlalu, tetapi masih harus dipertimbangkan bagaimana mencapai suatu konsensus mengenai perlunya mata-mata uang besar mengambang dalam batas-batas yang ditetapkan.

Bagi banyak bangsa Kawasan Pasifik, mata uang mengambang mungkin merupakan kata paling mencemaskan yang pernah didengar oleh para perencana pembangunan. Bagi bangsa-bangsa seperti Indonesia yang bergantung pada harga-harga dunia bagi sumber-sumber daya alam untuk menunjang pembangunan nasional, kata mengambang diterjemahkan sebagai suatu ketidakmampuan untuk mengantisipasi cadangan valuta asing guna memenuhi tanggung jawab yang mengalir dari program-program pembangunan.

Pengembangan juga diterjemahkan menjadi kegoncangan dalam permintaan pasaran untuk barang-barang jadi dengan dampak negatif atas kesempatan kerja, kapasitas operasi manufaktur dan penjera nyata bagi usahawan-usahawan yang untuk pertama kalinya mengalami kontak dengan pasaran-pasaran ekspor.

Seperti usahawan, mereka yang diberi tugas untuk menjamin agar kebijaksanaan-kebijaksanaan fiskal tanggap terhadap kenyataan-kenyataan yang mereka hadapi dalam arena moneter internasional harus mempunyai kepastian bahwa mereka sadar akan kekuatan-kekuatan yang membimbing keputusan-keputusan pasar. Fluktuasi dalam mata uang seperti rupiah bersifat reaktif. Mata-mata uang yang diwakili dalam *basket* yang kita gunakan untuk menentukan nilai tukar semuanya adalah satuan-satuan yang menciptakan tanggapan reaktif setiap kali mata-mata uang itu berubah nilainya. Pengawasan yang dilakukan oleh bank-bank sentral, menteri-menteri keuangan atau departemen keuangan bangsa-bangsa yang mata uangnya merupakan satuan perdagangan dunia biasanya bermotivasi pertimbangan-pertimbangan domestik. Kami tidak mengatakan bahwa pejabat-pejabat keuangan senior tidak peka terhadap dampak langkah-langkah mereka atas negara-negara berkembang. Tetapi maksud kami ialah bahwa mengingat kompleksitas pasar uang internasional, hampir mustahil meramalkan akibat-akibat riak tindakan-tindakan sehari-hari dan fluktuasi-fluktuasi terpimpin.

Dalam ulasan ini kami berusaha memberikan gambaran mengenai beberapa parameter masalah-masalah yang dihadapi oleh Kawasan Pasifik. Kami takut tidak dapat memberikan jawaban-jawabannya dengan tingkat perincian dan kepastian yang sama.



Akan tetapi kami percaya bahwa harus ada pengertian yang lebih besar bahwa hubungan-hubungan ekonomi lebih bersifat repetitif (berulang) daripada episodis. Hanya waktu hubungan bilateral Amerika Serikat dengan Jepang menjadi tidak berimbang, perhatian dunia ditarik ke Kawasan Pasifik dan dalam keadaan itu lebih sering dalam arti konflik atau reaksi. Kita perlu membina hubungan bilateral kita lebih lanjut maupun lebih memanfaatkan organisasi-organisasi multilateral yang ada. Dalam kedua hal itu kita harus ingat bahwa kalangan pemerintah mudah terlalu dibebani dan keputusan-keputusan kebijaksanaan terlalu dilandasi motivasi-motivasi politik. Dengan demikian pertemuan-pertemuan luar atau non-pemerintah bisa berfungsi sebagai suatu dimensi lain yang penting dalam prosesnya.

Semua skenario yang tersedia menunjukkan suatu masa depan yang cerah dan penuh harapan untuk Kawasan Pasifik kendati tantangan-tantangan yang dihadapinya. Untuk merencanakan hari depan, kita harus berpikir dalam waktu mendatang. Teori harapan-harapan masuk akal, untuk pertama kalinya diajukan oleh John Muth pada tahun 1961, mengatakan bahwa tindakan-tindakan rasional kita dalamantisipasi suatu kejadian mendatang akan mendatangkan kejadian itu. Dengan demikian tinggal mencapai suatu konsensus mengenai bagaimanakah hari depan itu dan sekali lagi ini merupakan suatu proses untuk dibicarakan dan diperdebatkan.

Salah satu kondisi pasti yang akan kita hadapi di masa depan adalah pertumbuhan penduduk. Berdasarkan proyeksi-proyeksi PBB, separuh dari kota-kota super abad ke-21 akan terdapat di Kawasan Pasifik. Dan pernah diperkirakan bahwa 60% konsumen dunia pada tahun 2000 akan hidup di kawasan. Kedua statistik itu berarti bahwa harus diciptakan kesempatan kerja maupun suatu pasaran yang sangat besar. Dengan demikian bagi hasil akan merupakan suatu konsep yang lebih berarti dan pervasif (meresapi).

Cepatnya laju perubahan di depan kita mengandung sejumlah risiko yang sebagian dibahas di sini dan sebagian akan disoroti di lain tempat. Risiko akhirnya ialah bahwa para ahli sejarah masa depan akan menengok ke belakang dan mengatakan bahwa sistem-sistem politik, ekonomi dan sosial kita gagal membarengi proses perubahannya. Tiada alasan untuk menghentikan usaha mencari penyelesaian-penyelesaian yang dilembagakan untuk masalah ini. Akan tetapi pengelompokan, kekuatan, nilai-nilai dan kebijaksanaan-kebijaksanaan negara-negara bangsa yang membatasi tata internasional mengandung lebih banyak dimensi daripada dimensi kelembagaan.

Dalam jangka panjang tiada negara yang dapat menarik dirinya dari kawasan-kawasan vital dunia dan kita juga tidak dapat memilih untuk mengadakan interaksi secara intensif tetapi selektif. Bilateralisme, regionalisme dan internasionalisme harus sama-sama memainkan suatu peranan yang penting.

# Konsep Kerjasama Pasifik: Batasan dan Ruang Lingkup\*

Sung-joo HAN

## I

Secara keseluruhan Korea cenderung mendukung gagasan kerjasama Pasifik. Namun terdapat perbedaan pemikiran mengenai artinya. Beberapa ingin melihat konsep ini mencakup masalah-masalah politik dan kebudayaan serta juga ekonomi. Yang lain ingin membatasinya pada kerjasama ekonomi. Dan masih banyak yang lain yakin bahwa, walaupun diinginkannya peningkatan kerjasama regional dalam bidang ekonomi maupun non-ekonomi, jalan yang paling efektif untuk melaksanakan konsep tersebut adalah pemuatan diri pada masalah-masalah ekonomi. Tampaknya pandangan yang terakhir ini paling kuat di Korea.

Pertimbangan ekonomi untuk membangun kerjasama regional sangat meyakinkan. Telah diakui bahwa dalam keseluruhan *setting* dunia di mana hubungan ekonomi semakin penting, Kawasan Pasifik sekarang muncul sebagai pusat utama kegiatan ekonomi. Dalam waktu yang bersamaan, negara-negara dengan ekonomi pasar di kawasan ini, yang sangat tergantung pada perdagangan bebas agar dapat melanjutkan pertumbuhan ekonominya, memperlihatkan tingkat ketergantungan yang tinggi di antara mereka.

Meningkatnya arti penting ekonomi Kawasan Pasifik, meningkatnya kesalingtergantungan antara berbagai negara di kawasan, dan pengakuan bahwa proteksionisme dalam perdagangan internasional dapat merusak kelangsungan kekuatan ekonomi di kawasan -- semuanya ini merupakan argumen-

---

\*Terjemahan revisi makalah yang disampaikan pada Hudson Institute Workshop bertema "Major World Trends Affecting Korean Unification," yang diselenggarakan di Seoul, Korea, 15-18 Juni, 1983. Diterjemahkan oleh Redaksi *Analisa*.



tasi-argumentasi pokok yang meyakinkan Korea akan kebutuhan yang mendesak untuk mencari jalan guna membangun suatu kerangka kerjasama regional yang dapat memadai koordinasi dan kerjasama ekonomi multilateral.

Korea juga menaruh perhatian terhadap konsep kerjasama regional karena ia merasa bahwa kerjasama seperti ini selanjutnya dapat membantu beberapa tujuan diplomatiknya. Korea mengharapkan bahwa, dengan melalui kerjasama Pasifik, ia dapat memperluas peranan regionalnya dan memperbaiki wajah internasional. Karena Korea bukan merupakan anggota dari organisasi-organisasi regional seperti ASEAN atau OECD, mekanisme regional yang lebih besar seperti yang diusulkan bagi Kawasan Pasifik akan memberi Korea akses yang lebih baik dan menempatkannya dalam hubungan yang lebih teratur dengan negara-negara lain. Oleh karena negara dibagi dua dan akibat hambatan diplomatik, Korea Selatan berharap memperluas kegiatannya sejauh mungkin dengan menjadi anggota yang aktif dari suatu organisasi regional.

Usul Presiden Chun Doo Hwan untuk mengadakan pertemuan kepala pemerintahan Pasifik memberikan dorongan tambahan untuk meningkatkan minat orang Korea terhadap ide kerjasama Pasifik. Seperti dijelaskan oleh pemerintah, pertemuan kepala pemerintahan itu tidak dimaksudkan untuk mengambil alih atau menggantikan usaha-usaha yang ada untuk melembagakan kerjasama ekonomi regional. Ini juga tidak berarti mengandaikan pembentukan Masyarakat Pasifik. Usul pertemuan kepala-kepala pemerintahan Pasifik dapat dilihat sebagai suatu usaha untuk menemukan suatu sarana pelengkap dan tambahan daripada alternatif dari kerjasama regional untuk mengatasi banyak masalah regional yang sama demi resolusi dalam hal mana usul-usul untuk kerjasama regional telah diajukan. Dalam pengertian ini, pertemuan kepala pemerintahan, apabila diadakan, dimaksudkan untuk kondusif terhadap pelaksanaan ide Masyarakat Pasifik itu sendiri.

Dengan demikian, orang Korea sekarang berpikir kerjasama Pasifik (atau pembentukan masyarakat) sebagai usaha dengan dua jalur pada dasarnya. Jalur pertama terdiri dari usaha untuk memberi bentuk kelembagaan pada konsep kerjasama melalui pertemuan-pertemuan seperti Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik (PECC).<sup>1</sup> Jalur kedua adalah pertemuan kepala pemerintahan yang diusulkan oleh Presiden Chun. Walaupun Korea merasa bahwa keduanya merupakan sarana yang mungkin digunakan dan diinginkan untuk meningkatkan kerjasama regional, ia tidak menganggap bahwa salah satunya menjadi prasyarat bagi yang lain atau keduanya tidak dapat dicapai sekaligus.

---

<sup>1</sup>Pertemuan PECC pertama diadakan di Canberra pada tahun 1980, yang kedua di Bangkok pada tahun 1982, dan yang ketiga di Bali dalam bulan Nopember, 1982. Pertemuan keempat akan diadakan di Seoul pada akhir 1984.



Konsep kerjasama Pasifik, dengan cara apa pun dikembangkan, meliputi dua pokok persoalan -- yaitu adanya keinginan dan feasibilitas. Alasan yang kuat tentang perlunya kerjasama Pasifik pasti akan membantu meningkatkan kemungkinan realisasi kerangka kerja tersebut. Namun alasan yang meyakinkan saja tidak merupakan kondisi yang memadai bagi pembentukan suatu organisasi atau masyarakat regional. Ini bahkan tidak merupakan alasan yang mengharuskan waktu masyarakat regional dapat dibentuk tanpa alasan intelektual secara eksplisit. Seperti sekarang, terdapat beberapa hambatan yang dapat diidentifikasi yang agaknya mempengaruhi lambatnya proses pembentukan masyarakat di Kawasan Pasifik. Hambatan-hambatan itu adalah: (1) perasaan skeptis terhadap ide Masyarakat Pasifik; (2) kurangnya rasa regionalisme yang kuat; (3) kurangnya dukungan domestik; (4) kelompok-kelompok sub-regional; dan (5) kurangnya dukungan dari luar.<sup>1</sup>

## II

### Kesangsian

Konsep kerjasama Pasifik menghadapi golongan skeptis teoretis dan penentang-penentang pragmatismenya. Mereka merasa bahwa Kawasan Pasifik terlalu besar dan majemuk. Menurut pendapat tersebut, negara-negara di kawasan terlalu beraneka-ragam dalam kebudayaan, komposisi etnis, ideologi, kepentingan keamanan dan tingkat perkembangan ekonomi. Mereka beranggapan akan sulit memecahkan masalah tantangan terhadap kekuatan proteksi di negara-negara maju di satu pihak dan keengganan nasionalis di negara-negara berkembang terutama ASEAN di lain pihak. Bagaimanapun juga, diajukan pendapat bahwa kebutuhan untuk membentuk struktur kerjasama internasional dapat secara memadai dipenuhi oleh organisasi-organisasi regional yang sudah ada seperti ESCAP atau organisasi global seperti UNCTAD dan GATT. Golongan skeptis juga takut bahwa apabila pertemuan kepala pemerintahan atau organisasi regional baru dilembagakan, ini akan menjadi birokrasi internasional yang baru atau berlebihan.

Golongan yang menganut politik realis mengemukakan bahwa proteksionisme dalam perdagangan secara terbaik diatasi dengan dan melalui mekanisme dan metoda hubungan bilateral yang lebih luas. Menurut alur pemikiran ini, multilateralisasi dan pelebagaan usaha-usaha atas mana perdagangan terbuka akan bersifat *counter-productive*, yang hanya mengakibatkan mo-

---

<sup>1</sup>Beberapa masalah tentang hal ini dibahas secara terperinci oleh penulis dalam sebuah artikel, "The Political Conditions of Regional Integration: Theoretical and Practical Considerations," dalam Sung-joo Han, ed., *Community Building in the Pacific Region: Issues and Opportunities*, (Seoul: Asiatic Research Center, 1981), hal. 160-178.

bilisasi dan pengukuhan kekuatan proteksionis di negara-negara pengimpor dan menyulitkan negara-negara pengeksport untuk menghindari pembatasan-pembatasan perdagangan.

Tetapi semakin banyak orang di banyak negara mulai menyadari bahwa perdagangan regional telah dipengaruhi secara negatif oleh kecenderungan proteksionisme di negara-negara maju dan tahun-tahun mendatang akan menunjukkan tantangan yang semakin besar dan semakin sulit bagi negara-negara pengeksport tanpa adanya sejenis pengaturan multilateral. Usul kerjasama regional Pasifik dibuat sebagai tanggapan terhadap kesulitan-kesulitan di masa lalu dan sebagai antisipasi terhadap masalah-masalah di masa datang. Selanjutnya konsep kerjasama Pasifik secara sederhana lebih daripada rencana perdagangan bebas. Konsep ini mewarnai kerjasama dalam masalah-masalah penting lainnya seperti investasi, keuangan dan restrukturisasi industri yang semuanya berhubungan erat dengan masalah perdagangan. Satuan-satuan tugas regional yang dibentuk oleh Konferensi kerjasama Ekonomi Pasifik (PECC) di Bangkok sebetulnya telah menangani masalah-masalah tersebut akibat ditunjukkannya bahwa kerjasama regional dibutuhkan dan feasible.

### **Kurangnya Rasa Regionalisme**

Beberapa studi mengenai integrasi internasional telah menunjukkan bahwa rasa keterasingan dan identitas di kalangan negara-negara dan masyarakat untuk membentuk suatu persatuan sangat membantu pembentukan masyarakat sub-regional. Rasa keterasingan ini berasal dari kedekatan geografis dan psikologis, keseragaman sosial dan kesalingtahuan. Kedekatan geografis secara relatif mudah didefinisikan, tetapi kedekatan psikologis sangat sulit diukur. Jelas Kawasan Pasifik secara relatif kurang kompak seperti MEE atau ASEAN walaupun secara geografis kawasan ini tidak terbentang lebih luas daripada negara-negara anggota OECD. Di lain pihak, tidak dapat dituntut padanya kedekatan psikologis seperti dirasakan anggota-anggota OECD satu dengan lainnya seperti di bawah satu perkumpulan negara-negara maju.

Kawasan Pasifik terdiri dari banyak negara yang mana di antara mereka sulit dibangkitkannya suatu perasaan keterasingan dan identitas. Kawasan ini terdiri dari berbagai negara yang berbeda dalam tradisi dan sistem politik, tingkat perkembangan, dan aspek-aspek lain seperti agama, ras, bahasa dan nilai-nilai. Kecuali organisasi-organisasi global seperti PBB (dan organisasi-organisasi afiliasinya), sungguh sulit untuk menemukan kasus yang berhasil dalam hal pembangunan lembaga internasional yang didasarkan atas kumpulan negara seperti negara-negara di Kawasan Pasifik.



Dalam Kawasan Pasifik, terdapat beberapa konflik dan kecurigaan antara kelompok-kelompok negara serta juga antara negara satu dan yang lain yang dapat menghambat pembentukan suatu organisasi regional. Yang secara khusus penting adalah konflik kepentingan aktual dan potensial antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang. Ini sering kali tercermin dalam bentuk perasaan waswas yang dirasakan banyak negara yang berada di bawah pengaruh baik Amerika Serikat maupun Jepang.

Keterasingan dan "in-group" dapat dengan mudah dirasakan apabila bangsa-bangsa yang saling bersatu dengan mudah mengenali atau mengakui hubungan yang kurang bersahabat dengan obyek luar. Negara-negara MEE merasakan tekanan blok komunis yang dipimpin Uni Soviet. Negara-negara ASEAN menghadapi masalah Indocina. Pembentukan OECD jelas dirangsang oleh adanya negara-negara berkembang. Namun sulit untuk menunjukkan suatu musuh bersama yang nyata, yang diketahui secara diam-diam ataupun diakui secara eksplisit, bagi berbagai negara di Kawasan Pasifik.

Jelaslah dari pembahasan di atas bahwa Kawasan Pasifik kekurangan semacam kedekatan, keseragaman dan saling pengetahuan yang dapat memberi sumbangan berarti bagi pembentukan Masyarakat Pasifik. Apakah tidak adanya kondisi sosial yang memadai untuk pelembagaan regional akan menghambat realisasinya akan tergantung pada kekuatan faktor-faktor lain yang mungkin kondusif terhadap usaha ini.

Namun selama beberapa tahun terakhir, telah berlangsung banyak interaksi dan pertukaran yang berarti dalam bidang ekonomi, kebudayaan, cerdik cendekiawan dan bidang-bidang lainnya di kalangan berbagai negara kawasan sehingga saling pengertian dan pengetahuan di antara mereka sangat meningkat. Terdapat juga perkembangan pengertian bahwa dengan mengingat keanekaragaman regional, konsep Kerjasama Pasifik dapat diterapkan pada mulanya di kalangan negara-negara yang sampai sejauh ini telah memiliki hubungan yang saling bergantung dan multilateral. Masalah keanggotaan, bila ada dan kalau timbul, dapat diatasi dengan cara yang luwes guna menerima keterlibatan negara-negara tambahan sesudah kerangka kerja tambahan dibentuk.

### **Kurangnya Dukungan Kelompok**

Suatu usaha untuk mengadakan pelembagaan atau integrasi regional, apabila tidak memperoleh dukungan nasional secara luas atau menghadapi oposisi yang kuat. Sebagian besar dukungan atau oposisi "nasional" (yakni dalam negeri) timbul karena sikap pejabat-pejabat pemerintah dan golongan-



golongan masyarakat berpengaruh seperti usahawan dan buruh. Tetapi pada umumnya belum ada kesesuaian pandangan yang dapat dikemukakan di dalam maupun antara golongan (termasuk pemerintah) dari suatu negara. Selama perdebatan aktif mengenai gagasan Masyarakat Pasifik beberapa tahun yang lalu, kebanyakan pandangan yang dikemukakan umumnya menerima gagasan itu dengan sedikit kekecualian. Apabila beberapa orang agak ragu-ragu mengenai feasibilitasnya, namun kebanyakan mereka tampaknya mengakui perlunya pengaturan kelembagaan regional. Tetapi ini adalah kebanyakan pandangan para akademisi dan beberapa pengusaha dari berbagai negara. Pejabat-pejabat pemerintah lebih berhati-hati dalam mengemukakan pandangannya. Dalam setiap negara, terlihat bahwa minat sering terbatas pada orang-orang yang menangani masalah-masalah ekonomi kawasan yang biasanya tidak mempunyai pandangan-pandangan yang kuat baik mendukung ataupun menentang gagasan Masyarakat Pasifik.

Kita belum mendengar pendapat beberapa golongan utama dan partai politik, khususnya di negara-negara maju yang pluralistik di mana mereka mempunyai suara yang lebih kuat dan pengaruh yang lebih besar dalam penentuan kebijaksanaan pemerintah. Seperti dikatakan banyak pengamat, tampaknya kekuatan proteksionis (termasuk golongan buruh dan pengusaha) tidak akan mendukung gagasan organisasi regional untuk kerjasama ekonomi. Di lain pihak, tampaknya tidak ada kelompok kuat yang menentang gagasan tersebut di negara-negara berkembang walaupun tidak banyak juga pendukung yang kuat. Kelompok penentang organisasi mungkin dapat dikurangi dengan membentuk model OECD yang bertindak sebagai badan konsultasi bagi negara-negara maju utama daripada MEE yang mempersyaratkan saling disiplin diri dan pengurangan hambatan-hambatan perdagangan secara drastis.

Pengalaman menunjukkan bahwa keberhasilan dalam pembentukan kelembagaan internasional sering merupakan usaha luar biasa dari beberapa orang seperti Robert Schuman dan Jean Monnet (dalam kasus ECSC) yang pada waktu bersamaan dapat menyatukan berbagai pandangan politik negara-negara kunci. Tantangan keras dari setiap kelompok kunci menyulitkan terwujudnya ECSC, tetapi pembentukan pada tahap permulaan tidak mempersyaratkan dukungan kuat dari banyak kelompok yang berkepentingan di beberapa negara. Bagaimanapun juga suatu konsensus luas mungkin tidak dapat dicapai.

Dalam kasus gerakan Masyarakat Pasifik, kelihatannya terdapat sedikit, jika ada, kelompok atau individu yang menentang keras gagasan tersebut kecuali banyak menyangsikan pelaksanaan atau kegunaannya. Di lain pihak, tidak banyak kelompok elite penting dalam sektor pemerintahan dan swasta di setiap negara yang memperlihatkan dukungan akan gagasan pelebagaan ke-salingtergantungan.

Namun lambat-laun tampaknya akan muncul kepemimpinan dalam kerjasama regional, khususnya dalam hubungannya dengan Konferensi Kerjasama Ekonomi Pasifik (PECC). Komisi Tetap PECC terdiri atas delapan tokoh berpengaruh di kawasan, dan beberapa di antaranya mempunyai bobot politik dan sosial di negaranya. Dengan semakin banyaknya individu dan negara yang terlibat dalam Komisi Tetap PECC, tampaknya akan berkembang suatu kelompok inti kepemimpinan kawasan yang akan menjadi faktor penting dalam pelaksanaan konsep kerjasama regional Pasifik.

### **Kelompok-kelompok Sub-regional**

Salah satu aspek rumit mengenai gerakan Masyarakat Pasifik adalah usaha untuk mempersatukan beberapa negara secara fungsional, di antaranya (misalnya kelima negara ASEAN) telah bergabung atas dasar sub-regional. Dalam situasi ini, seseorang akan melihat beberapa hal yang sejalan dengan OECD yang tercakup di antaranya negara-negara anggota MEE. Namun terdapat beberapa perbedaan penting antara OECD dan Masyarakat Pasifik. *Pertama*, OECD adalah suatu organisasi multilateral yang menggantikan Organisasi Kerjasama Ekonomi Eropa (OEEC) yang telah berdiri sejak 1948, sebelum MEE terbentuk. *Kedua*, ketika OECD didirikan pada tahun 1960, MEE dan penerapan kerjasama telah mapan sehingga para anggotanya tidak perlu merasa takut bahwa dengan menjadi anggota organisasi konsultasi yang 'lebih besar, hubungan kerjasama mereka akan diperlemah atau diperkecil. *Ketiga*, negara-negara yang tergabung dalam OECD telah memiliki "common denominator" dalam bentuk status negara industri maju. Kondisi seperti ini belum dimiliki Kawasan Pasifik.

Negara-negara ASEAN, sebagai kelompok dan individu, jelas sungkan untuk melompat ke organisasi yang lebih besar: Masyarakat Pasifik. Tidak terhindarkan perhatian mereka bahwa gagasan untuk suatu organisasi Pan-Pasifik secara aktif dipertimbangkan negara-negara non-ASEAN. Hingga penerapan penuh dari rencana yang diusulkan diketahui dan dipahami, suatu reaksi mula-mula yang hati-hati dan waswas tidak dapat diabaikan. Mereka juga beranggapan bahwa solidaritas ASEAN belum kokoh. Di samping tekanan eksklusif mereka pada kerjasama ekonomi, keberhasilan kerjasama ASEAN lebih terlihat dalam bidang politik daripada ekonomi. Maka dapat dimengerti bahwa negara-negara ASEAN takut bahwa partisipasi mereka dalam organisasi ekonomi yang lebih besar akan memperlemah atau memecah-belah organisasi yang telah dipelihara mereka bersama dengan baik selama ini. Bahkan negara-negara yang dapat mengharapkan banyak manfaat dari bentuk skema integrasi yang lebih besar ini enggan menunjukkan keinginan karena takut akan diartikan sebagai suatu pengkhianatan terhadap solidaritas ASEAN.



Bagi negara-negara ASEAN dan negara-negara lainnya, proses dengan mana suatu organisasi regional diusulkan, dipertimbangkan secara masak, dan disetujui tampaknya sama pentingnya dengan manfaat dan kerugian dari organisasi tersebut. Dengan mengesampingkan isi dan arti sesungguhnya dari gagasan itu, beberapa negara akan memberi reaksi yang berbeda tergantung siapa yang mengambil prakarsa dan dengan cara bagaimana. Tidak dapat dihindarkan bahwa, dalam situasi seperti ini, tampaknya kelompok-kelompok dinamik akan berkembang dalam hal mana setiap negara ingin tetap berada dalam garis bersama dengan yang lain dan tidak bergerak mendahului yang lain. Ini akan memberi nilai yang lebih tinggi pada sikap pasif yang berhati-hati daripada prakarsa yang mengandung risiko.

Sekarang semakin banyak orang di negara-negara ASEAN mulai melihat manfaat usaha-usaha multilateral di bawah konsep kerjasama Pasifik. Untuk suatu hal, suatu kerangka kerja organisasi yang mengikat tidak dinyatakan di dalamnya. Kedua, terdapat sejumlah masalah, khususnya masalah "Utara-Selatan," yang tidak dapat diatasi secara efektif pada tingkat internasional. Kawasan Pasifik dapat menjadi suatu kasus model di mana negara-negara maju dan berkembang dapat mengadakan kerjasama dan koordinasi dalam pembangunan dan kegiatan-kegiatan ekonominya untuk kepentingan masing-masing. Ketiga, telah tersedia hasil-hasil konkrit yang diperoleh dari kegiatan multilateral oleh kelompok-kelompok seperti satuan-satuan tugas PECC. Mereka telah menyiapkan laporan-laporan yang sangat berguna dalam bidang perdagangan komoditi manufaktur, mineral dan sumber daya energi, dan hasil-hasil pertanian. Laporan-laporan lain menyangkut masalah-masalah investasi dan alih teknologi.

### **Kurangnya Dorongan dari Luar**

Pembentukan suatu organisasi sering merupakan akibat pengaruh luar, baik secara sengaja ataupun tidak, terhadap negara-negara anggota. Ancaman dari luar, secara militer atau ekonomi, akan memudahkan usaha-usaha organisasi yang dibuat atas nama lembaga regional. Dalam waktu yang sama, suatu negara luar yang bersahabat dan bebas ancaman menginginkan persatuan yang lebih kokoh di antara berbagai negara akan mendorong dan bahkan menekan mereka untuk membentuk organisasi kesatuan fungsional. Peranan seperti ini telah dimainkan Inggris dalam kasus "West Indies Federation" dan Amerika Serikat dalam kasus MEE pada 1950-an. Kasus pertama tidak berhasil dan yang kedua berhasil.

Amerika Serikat sebenarnya memainkan peranan penting pada tahap permulaan integrasi Eropa mulai dari akhir 1940-an ketika negara ini mencari



suatu cara yang efektif untuk mengelola "Marshall Plan." Selanjutnya di Eropa, Amerika Serikat mempunyai kemampuan maupun kemauan untuk menggunakan pengaruhnya yang agaknya sejalan dengan perkembangan struktur kekuatan Eropa.

Perbedaan antara situasi di Eropa dan gerakan Masyarakat Pasifik sangat jelas. Bukan saja kekuatan-kekuatan potensial, Amerika Serikat dan Jepang, juga memiliki kecenderungan maupun kemampuan untuk "meyakinkan," melalui kata dan tindakan, negara-negara lainnya untuk melangkah ke depan dengan organisasi kesatuan, mereka menganggap dirinya dan dianggap negara-negara lain sebagai bagian integral organisasi kesatuan yang diharapkan itu. Ini menjadi hambatan serius bagi Amerika Serikat dan Jepang dalam usaha untuk meyakinkan negara-negara lain akan "itikad baik" mereka mengenai konsep Masyarakat Pasifik.

Apa peranan yang dimainkan kalangan oposisi luar dalam proses pembentukan suatu organisasi regional? Dalam situasi bipolar di mana dua kelompok negara saling bertentangan, oposisi kuat yang besar dari kubu lainnya ke organisasi kesatuan internasional tidak berpengaruh ataupun sebaliknya menjadi faktor positif dalam proses integrasi. Namun tidak demikian halnya dalam sistem internasional (atau regional) di mana penyesuaian politik kurang jelas dan lebih mudah berubah. Dengan demikian dalam Kawasan Pasifik yang diartikan luas, secara relatif akan lebih mudah bagi kekuatan luar untuk menggunakan pengaruhnya dalam proses tersebut dengan cara yang negatif bila dipilihnya. Pendeknya selagi gerakan Masyarakat Pasifik tidak dapat mengharapkan dan menerima dorongan luar, ia tetap rawan terhadap rongrongan dari luar.

Namun terdapat tanda-tanda bahwa Amerika Serikat tidak begitu sungkan lagi untuk mengutarakan orientasi Pasifiknya. Negara-negara di kawasan Pasifik Barat tampaknya juga semakin mengakui dan melihat perlunya Amerika Serikat tertarik dan terlibat secara ekonomi di kawasan Asia-Pasifik. Jepang juga tidak merasa malu akan peranan regionalnya, yang siap diterima negara-negara Asia, walaupun secara terbatas dan dengan syarat saling menguntungkan.

### III

Pembahasan sebelumnya menggarisbawahi kesulitan-kesulitan dan potensi-potensi yang terkandung dalam usaha untuk membentuk kerangka kerja yang koperatif dan fungsional di antara beberapa negara dalam Kawasan Pasifik yang belum ditetapkan. Banyak faktor penentu sosial-politik yang me-

upakan peralatan dalam pembentukan organisasi internasional oleh kelompok-kelompok negara tampaknya kurang mendukung pembangunan pelem-bagaan Masyarakat Pasifik sesedikitnya dalam jangka pendek. Namun suatu kombinasi faktor-faktor dalam tenaga gerak khusus bisa menimbulkan suatu akibat yang berbeda dari yang diharapkan dari analisa tersendiri variabel-variabel individu. Selanjutnya momentum yang tidak diperkirakan dapat diciptakan oleh kejadian atau rangkaian kejadian. Sementara itu dasar-dasar dan persiapan-persiapan dapat dilakukan untuk meningkatkan kerjasama regional yang aktif dan memudahkan pembentukan masyarakat.

Korea menerima pandangan bahwa kerjasama regional Pasifik perlu dikembangkan sebagai kebijaksanaan dan tujuan jangka panjang. Tetapi ia juga mengakui bahwa banyak yang telah dilakukan dalam memajukan kerjasama regional melalui kegiatan-kegiatan organisasi yang ada seperti PECC (Pacific Economic Cooperation Conference), Konperensi-konperensi PAFTAD (Pacific Trade and Development) dan PBEC (Pacific Basin Economic Council). Secara khusus dianggap penting bahwa proses usaha-usaha bersama dan pertemuan-pertemuan sesering mungkin untuk memecahkan masalah regional itu membantu memperkaya saling pengertian dan meningkatkan rasa bermasyarakat dalam kawasan. Terdapat kesan bahwa semakin banyak pihak di berbagai negara di kawasan mulai memikirkan bahwa konsep kerjasama Pasifik adalah usaha yang berharga.

# ASEAN dan Ekonomi Politik Kerjasama Pasifik\*

Hadi SOESASTRO

## PENDAHULUAN

Beberapa waktu yang lalu seorang menteri Pemerintah Jepang membuat pernyataan berikut: "Kalau negara-negara ASEAN tidak sungguh-sungguh mendukungnya, maka gagasan itu (suatu 'Masyarakat Pasifik') tidak akan terwujud."<sup>1</sup> Tanggapan di negara-negara ASEAN atas pernyataan ini bermacam. Di satu pihak, ia merupakan suatu pujian untuk arti penting ASEAN bagi tetangga-tetangga Pasifiknya tetapi di lain pihak, ia dilihat sebagai suatu tekanan atas ASEAN.

Kerjasama ekonomi antara negara-negara Pasifik -- dalam salah satu bentuk -- tanpa keterlibatan negara-negara ASEAN memang akan meniadakan salah satu segi yang lebih diinginkan, yaitu interaksi Utara-Selatan dalam kerangka Pasifik. Akan tetapi sejauh ini ASEAN tidak tampak tergerak oleh segi menarik ini. Diketahui bahwa pemerintah-pemerintah ASEAN mengambil sikap yang berhati-hati terhadap gagasan Kerjasama Ekonomi Pasifik (KEP).<sup>2</sup> Persepsi-persepsi yang benar maupun salah di pihak pemerintah mengenai apa arti gagasan itu perlu diselidiki. Pandangan-pandangan mereka patut dianalisa secara sistematis untuk lebih baik mema-

---

\*Terjemahan karangan yang ditulis untuk *Asian Survey*, Desember 1983. Diterjemahkan oleh B. WIROGUNO.

<sup>1</sup>Suatu wawancara dengan Saburo Okita, waktu itu Menteri Luar Negeri Jepang, oleh *Far Eastern Economic Review*, 21 Desember 1979.

<sup>2</sup>Istilah Kerjasama Ekonomi Pasifik (KEP) akan digunakan dalam analisa ini untuk bermacam-macam gagasan dan konsep yang meliputi kerjasama yang lebih erat antara negara-negara Kawasan Pasifik, seperti Konsep Kerjasama Kawasan Pasifik, Gagasan Masyarakat Pasifik, Organisasi Ekonomi Regional Asia-Pasifik dan lain-lain.



hami dimensi-dimensi masalahnya dan bermacam-macam segi yang terlibat. Beberapa contoh bisa menjelaskannya.

Menurut seorang anggota kabinet Malaysia, gagasan KEP tidak akan mudah mendapat dukungan di Malaysia karena tidak mudah dipadukan dengan sikap non-blok Malaysia. Selanjutnya dikatakan bahwa dari segi ekonomi suatu kerjasama regional yang lebih luas di Kawasan Pasifik bisa memberikan beberapa keuntungan kepada Malaysia kalau mencakup preferensi-preferensi yang dibatasi dengan jelas. Akan tetapi, soal pokok yang diajukan adalah mengenai landasan dan implikasi-implikasi politik-keamanan kerjasama semacam itu.<sup>1</sup> Pandangan ini jelas melukiskan relevansinya menangani apa yang disebut dikotomi politik tinggi/politik rendah yang terdapat dalam diskusi mengenai konsep KEP itu.

Bentuk dan struktur, sasaran-sasaran dan fungsi-fungsi maupun tingkat integrasi yang terliput dalam rencana kerjasama yang diusulkan menentukan tempat yang diduduki oleh gagasan KEP dalam spektrum antara politik "rendah" dan "tinggi." Seperti dibatasi oleh Nye: "Politik tinggi itu penuh lambang, emotif dan didasarkan atas sikap-sikap yang bercirikan intensitas yang lebih besar dan waktu yang lebih lama daripada politik 'rendah' yang sebagai akibatnya lebih terbuka untuk kalkulasi rasional keuntungan-keuntungan yang terjalin dengan masalah-masalah ekonomi."<sup>2</sup> Jadi, orang perlu mengidentifikasi dan memahami bermacam-macam faktor yang cenderung mendorong gagasan itu ke arah ujung politik tinggi spektrum itu.

Sikap berhati-hati Malaysia terhadap gagasan itu kelihatannya juga berlaku untuk Indonesia. Menteri Luar Negeri Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja, meletakkan tekanan pada segi-segi berikut, yaitu: (a) bahwa Pemerintah Indonesia tidak melihat urgensi gagasan itu; sebagian karena (b) para pendukungnya itu sendiri tidak jelas mengenai usul-usul mereka; dan (c) gagasan itu disampaikan kepada pemerintah secara "kaku."<sup>3</sup> Dengan demikian tanggapan sementara pemerintah dipengaruhi oleh cara mereka merasa didekati.

Akan tetapi ada bahaya bahwa reservasi-reservasi negara-negara ASEAN terhadap gagasan itu cenderung dibesar-besarkan. Seperti dilukiskan di

<sup>1</sup>Didasarkan atas wawancara penulis dengan pemimpin-pemimpin politik Malaysia pada awal 1982.

<sup>2</sup>Joseph S. Nye, "Patterns and Catalysts in Regional Integration," *International Organization*, 19 (Autumn 1965).

<sup>3</sup>Dinyatakan pada suatu simposium yang diselenggarakan oleh Badan Litbang Departemen Luar Negeri di Jakarta, 30 April - 1 Mei 1981.

bawah, pandangan-pandangan dari ibukota-ibukota ASEAN sangat masuk akal:

"... seorang wartawan politik Selandia Baru, Mike Nicolaidi, yang berkeliling di negeri-negeri ASEAN sebagai tamu Kementerian Luar Negeri Selandia Baru ...(melaporkan) Menteri Keuangan Malaysia, Tengku Razaleigh Hamzah mengatakan pada akhir Januari bahwa Malaysia 'agak curiga' terhadap alasan-alasan di belakang usul Jepang itu. Menteri Malaysia itu mengatakan bahwa mereka tidak tahu sungguh-sungguh tentang apakah usul Jepang mengenai Masyarakat Ekonomi Pasifik itu. 'Ia hanya akan menguntungkan Jepang, Amerika Serikat dan Australia? Kalau ia menguntungkan semua bangsa, kami menyambutnya dengan baik, tetapi kami harus melihatnya baik-baik dahulu.' Menteri Keuangan itu takut bahwa Masyarakat Kawasan Pasifik itu akan mengurangi arti penting ASEAN yang secara berangsur-angsur bergerak menuju pembentukan suatu area bebas di antara para anggotanya. Wakil Presiden Indonesia, Adam Malik, berkata, 'Kami rakyat Indonesia percaya, luasnya keberhasilan kerangka yang lebih besar bergantung pada keberhasilan kerangka yang lebih kecil - dalam kasus kami ASEAN.' Menteri Keuangan Singapura, Hon Sui Sen, terbuka untuk suatu usul Kawasan Pasifik, 'Tetapi lebih dahulukami akan memusatkan diri pada ASEAN dan kemudian melihat apa yang dapat ditawarkan oleh Kawasan Pasifik.'"<sup>1</sup>

Kalau reservasi-reservasi itu tidak diperhatikan maka bisa terjadi polarisasi ASEAN lawan non-ASEAN yang merugikan mengenai soal itu. Tidak dapat diharapkan pada tahap ini, bahwa ASEAN bisa memberikan tanggapan-tanggapan yang jelas, jangankan mengambil beberapa prakarsa. Gagasannya tetap kabur; tiada tokoh dalam birokrasi ASEAN akan melakukan usaha semacam itu. Pemerintah-pemerintah ASEAN hanya bisa bergerak kalau mereka mempunyai kepastian mengenai tujuan dan implikasi-implikasi usaha yang melibatkan begitu banyak negara dan soal-soal ekonomi dan politik yang kompleks.

Penjelasan Menteri Perencanaan Ekonomi Pilipina Gerardo P. Sicat mengenai posisi ASEAN kiranya melukiskan kondisi di ASEAN yang perlu diakomodasi untuk memajukan gagasan KEP: "Pertama, sebagai agenda utamanya ASEAN harus memperkuat organisasinya sendiri. Kedua, ia ingin mengadakan dialog mengenai usaha bilateral dengan lain-lain kelompok dan negara. Ini merupakan urusan substansial dan telah makan banyak waktu. ASEAN harus yakin bahwa dialog-dialognya lebih baik dilakukan dalam kerangka suatu organisasi regional yang lebih luas; itu akan minta banyak usaha karena mekanisme untuk dialog-dialog atau konsultasi-konsultasi itu berlanjut." Selanjutnya ia menganjurkan bahwa ASEAN lebih baik menantikan saran-saran organisasi yang lebih jelas dari negara-negara Pasifik lainnya. Tetapi di sini isyarat-isyarat dari pihak resmi tidak spesifik. Terdapat cukup saran, tetapi semuanya itu dibuat pada tingkat swasta ... Bahkan saran-saran

---

<sup>1</sup>Lihat Anthony Haas, "ASEAN and South Pacific Responses to the Ohira Pacific Community Concept." makalah yang disampaikan pada Seminar "Pacific Basin Cooperation -- What It means for New Zealand," Wellington, 31 Maret - 1 April 1980.



sekarang ini tidak cukup memberikan rangsangan kepada ASEAN karena tidak menyangkut keuntungan-keuntungan konkrit yang bisa diinginkan ASEAN untuk dipertimbangkan secara spesifik kecuali apa yang ditawarkan sebagai suatu kerangka untuk membicarakan masalah-masalah regional."<sup>1</sup>

Sejauh ini, analisa-analisa dan diskusi-diskusi mengenai konsep KEP biasanya difokuskan terutama pada keadaan ekonominya, yaitu interaksi dan interdependensi ekonomi di antara negara-negara di Kawasan Pasifik dan rationale ekonomi untuk menggalakkan kerjasama yang lebih erat. Hanya belakangan ini ada kesadaran yang lebih besar akan perlunya memberikan perhatian yang sama kepada proses politik dan kelembagaan dalam pengembangan gagasan itu karena tiadanya perhatian itu ternyata merugikan kemajuan arah pembentukan suatu kerangka kerjasama Pasifik. Seperti disarankan oleh Krause, "usaha harus diarahkan untuk mengidentifikasi kepentingan-kepentingan dasar negara-negara, memeriksa posisi-posisi yang mereka ambil, meninjau masalah-masalah yang bisa muncul dan mengidentifikasi kemungkinan-kemungkinan penyelesaiannya."<sup>2</sup>

Dalam meninjau posisi ASEAN mengenai konsep KEP Noordin Sopiee berusaha mengetahui "tentang apakah permainannya" dan akhirnya mengisyaratkan 4 soal dan 5 imperatif.<sup>3</sup> Keempat soal itu ialah: (a) manakah seharusnya tingkat integrasi; (b) apakah seharusnya lingkup fungsionalnya; (c) apakah yang harus menjadi sasaran-sasaran "tujuan besar" jangka pendek dan jangka panjang; dan (d) siapakah seharusnya menjadi anggota masyarakat Pasifik yang diusulkan itu, dalam jangka pendek dan menengah dan di hari depan yang jauh.

Sopiee mengisyaratkan bahwa ASEAN harus mempelajari konsep KEP sungguh-sungguh dan mengatakan bahwa gagasan itu, sekalipun masih kontradiktoris, kabur dan tanpa bentuk, harus dipertahankan. Dalam pandangan Sopiee, tanggapan pemerintah-pemerintah ASEAN paling tidak akan bergantung pada lima imperatif, yaitu: (1) mereka harus diyakinkan bahwa ASEAN tidak akan diperlemah dan bahwa eksistensi dan kemakmuran perhimpunan itu tidak akan dibahayakan; (2) mereka harus melihat keuntungan-keuntungan jelas dari gagasan KEP, keuntungan-keuntungan jelas yang sebagai keseluruhan melebihi kemungkinan biayanya; (3) konsep itu tidak boleh di-

<sup>1</sup>Gerardo P. Sicat, "ASEAN and the Pacific Region," Pacific Community Lecture Series, East West Center, Honolulu, 30 Juli 1980.

<sup>2</sup>Lihat laporan Lawrence B. Krause, "Highlights of the Korea University Workshop on the Pacific Community," *Pacific Community Newsletter*, Vol. 1, No. 2, Summer 1981.

<sup>3</sup>Noordin Sopiee, "ASEAN and the Pacific Basin Concept: Four Questions and Five Imperatives," dalam *Day After Tomorrow in the Pacific Region, 1981* (Asia Society, 1981).

lihat sebagai suatu usul neo-kolonial Barat yang dirancang untuk tujuan neo-kolonial Barat; (4) konsep itu tidak boleh dilihat sebagai merugikan status non-blok negara-negara ASEAN atau melemparkan mereka dalam suatu jaringan kekusutan politik di mana mereka tidak ingin terjebak; dan (5) negara-negara ASEAN harus merasa tidak didorong secara tergesa-gesa memasukinya.

Masalahnya, seperti dibatasi oleh Sopiee, bisa menjurus pada dua pendekatan yang jelas. *Pertama*, mencari jawaban-jawaban pasti untuk keempat soal itu mula-mula, dan berdasarkan itu memeriksa sejauh mana rencana KEP yang bermacam-macam itu dapat dipadukan dengan kelima imperatif untuk ASEAN tersebut. *Kedua*, mengingat kelima imperatif itu, jenis rencana KEP yang mana akan paling layak dari sudut pandangan ASEAN.

Pendekatan yang pertama boleh jadi sangat tidak praktis. Pendekatan yang kedua lebih disenangi oleh Laporan 1981 yang disiapkan oleh orang-orang dari negara-negara ASEAN,<sup>1</sup> dan oleh Komite Khusus Jepang mengenai kerjasama Pasifik.<sup>2</sup> Keduanya menyimpulkan bahwa keprihatinan dan kekhawatiran yang dinyatakan di kalangan ASEAN tidak relevan kalau diper-timbangkan suatu institusi atau mekanisme informal, non-pemerintah.

Secara ideal, kedua pendekatan itu hendaknya dikombinasikan. Secara praktis ini akan berarti suatu proses di mana pemerintah-pemerintah -- di tingkat setinggi mungkin -- terlibat. Seperti disarankan oleh Krause, proses yang bersangkutan harus mengambil sifat percobaan dan kesalahan.<sup>3</sup> Seperti sekarang ini, pemerintah-pemerintah ASEAN tidak mudah diundang untuk memasuki proses coba-coba ini; negara kiranya tidak akan memberikan dukungan kepada "petualangan" semacam itu selama ia tetap curiga dan tak pasti mengenai motivasi pihak-pihak lain yang terlibat dalam permainan itu. Ada kekhawatiran yang besar bahwa dalam proses semacam itu -- yaitu membentuk permainan sementara ia dimainkan -- secara tak terhindarkan pihak-pihak yang lebih kuat akan menentukan aturan-aturannya.<sup>4</sup> Dalam

---

<sup>1</sup>Lihat Narongchai Akrasanee dll., *ASEAN and the Pacific Community: A Report* (Jakarta: CSIS, 1981).

<sup>2</sup>Saburo Okita, "A View of the Pacific Basin Cooperation Concept," sebuah makalah yang disiapkan oleh Ketua Komite Khusus untuk Kerjasama Pasifik, The Japan Institute of International Affairs, Tokyo, Mei 1981.

<sup>3</sup>Lawrence B. Krause, "The Pacific Community Idea: Preparing for the Next Phase," makalah yang disampaikan pada suatu Simposium Forum Pasifik, Hawaii, 28 November - 1 Desember 1980.

<sup>4</sup>Hadi Soesastro, "The Pacific Community Idea: Much Ado About Nothing?" *Asian Perspectives*, Vol. IV, No. 1 (Spring-Summer 1981).



suatu wawancara, tak lama setelah ia menjadi Perdana Menteri Malaysia, Mahathir menyatakan:

"Dalam hal Masyarakat Pasifik, sikap pokok kita ialah bahwa sudah cukup sulitlah bekerja dalam kerangka ASEAN, yang hanya merupakan suatu masyarakat lima anggota. Kita merasa bahwa ia tidak akan berjalan; kemungkinan besar akibat akhirnya ialah dominasi oleh anggota-anggota kelompok yang lebih kuat. Oleh sebab itu saya berpendapat bahwa dalam situasi semacam itu kredibilitasnya akan lenyap. Ia tidak akan merupakan suatu pengelompokan regional, ia akan merupakan suatu kawasan di bawah pengaruh beberapa anggotanya."<sup>1</sup>

Kekaburan bermacam-macam konsep KEP itu boleh jadi bertanggung jawab atas meningkatnya salah pengertian dan "dugaan-dugaan" akibatnya bahwa terdapat alasan-alasan tersembunyi di belakang promosi gagasan-gagasan itu. Oleh sebab itu perkembangan rencana-rencana KEP yang diusulkan itu perlu ditinjau dalam suatu perspektif yang lebih relevan (dan historis).

## PERKEMBANGAN RENCANA-RENCANA KEP YANG DIUSULKAN

Suatu evaluasi atas bermacam-macam usul untuk melembagakan gagasan-gagasan KEP bisa membantu mengidentifikasi segi-segi relevan pembentukan institusi atau masyarakat di Kawasan Pasifik. Chung telah membandingkan beberapa usul dari segi lingkup partisipasi (keanggotaan)-nya, sasaran-sasaran dan fungsi, dan susunan institusional dan operasionalnya.<sup>2</sup>

Akan tetapi bermacam-macam usul itu perlu dievaluasi dalam konteks historisnya. Karena rationale untuk menggalakkan kerjasama ekonomi lama-kelamaan bisa berubah, maka bermacam-macam pengaturan institusional yang diusulkan itu perlu dievaluasi berdasarkan hasil yang diinginkan. Selain itu, sementara rationale untuk mendukung kerjasama ekonomi regional bisa tepat dan diterima secara luas, susunan institusional yang diusulkan -- yang berasal padanya -- bisa dianggap tidak mungkin. Bermacam-macam rencana KEP yang diusulkan itu akan dievaluasi di bawah ini dalam urutan pengumumannya.

### PAFTA dan OPTAD Kojima (1968)

Makalah asli Kiyoshi Kojima mengenai usul PAFTA (Daerah Perdagangan Bebas Pasifik), yang diajukan pada tahun 1965 direvisi dan

<sup>1</sup>*Far Eastern Economic Review*, 30 Oktober 1981.

<sup>2</sup>Hoon-mok Chung, "Economic Integration in the Pacific Basin: A Historical Review," dalam Han Sung-joo (ed.), *Community-Building in the Pacific Region: Issues and Opportunities* (Seoul: The Asiatic Research Center, Korea University, 1981).

diperluas pada tahun 1968.<sup>1</sup> Rasionalenya untuk kerjasama (suatu integrasi) ekonomi regional di Kawasan Pasifik secara predominan dan konsisten didasarkan atas suatu analisa akibat-akibat *kejadian-kejadian ekstern* atas perekonomian kelima negara Pasifik yang maju, dan pada gilirannya juga atas hubungan antara negara-negara ini dan negara-negara Pasifik yang berkembang ("kawasan Pasifik yang diperluas"). Ia mengatakan bahwa "setiap kali dirasakan suatu kejutan dari luar kelima negara Pasifik itu, perlunya integrasi Pasifik yang lebih erat dirasakan lebih serius."<sup>2</sup>

Usul suatu PAFTA, yang terdiri atas Australia, Kanada, Jepang, Selandia Baru dan Amerika Serikat, pertama-tama adalah suatu reaksi atas dibentuknya Masyarakat Ekonomi Eropa (MEE). Selesai dihapusnya tarif intern MEE pada tahun 1968 memberikan suatu rangsangan tambahan. Blok Eropa dilihat sebagai meneruskan dan memperkuat kebijakan-kebijakan yang melihat ke dalam dengan meningkatkan pembangunan intra-regional dan menaikkan tingkat swa-sembadanya. Kojima mengatakan bahwa logislah bagi negara-negara Kawasan Pasifik untuk memajukan integrasi ekonomi mereka dalam rangka mengembangkan kawasan yang mempunyai potensi yang besar sekali dibandingkan dengan Eropa yang telah berkembang dengan baik.

Perkembangan-perkembangan global juga dilihat sebagai mendukung argumen untuk suatu PAFTA. Diselesaikannya perundingan-perundingan "Kennedy Round" Juni 1967 dilihat mendatangkan struktur perdagangan Atlantik yang baru. Analisa Kojima mengisyaratkan bahwa liberalisasi perdagangan regional yang lengkap tampak jauh lebih menguntungkan daripada liberalisasi perdagangan parsial di pasaran-pasaran dunia. Jadi, pembentukan PAFTA akan merupakan suatu sarana yang efektif untuk mengembangkan perdagangan antara kelima negara Pasifik yang maju, khususnya karena diduga bahwa suatu putaran penurunan tarif global lain yang penting kiranya tidak akan terjadi dalam dasawarsa berikutnya.

Kojima menunjukkan bahwa sementara suatu PAFTA akan mendatangkan perluasan perdagangan intra-regional yang besar, pembagian keuntungan akan sangat pincang sebagai akibat perbedaan tahap industrialisasi di antara kelima negara itu. Mengingat itu, ia mengakui bahwa mungkin sulit mencapai suatu konsensus mengenai pembentukan PAFTA. Ada faktor-faktor lain yang melawan usul PAFTA. *Pertama*, kepentingan-kepentingan global Amerika Serikat tidak akan mengizinkannya berperan-serta dalam suatu

---

<sup>1</sup>Kedua makalah ini dimasukkan sebagai Bab 3 dalam Kiyoshi Kojima, *Japan and A Pacific Free Trade Area* (Berkeley: University of California Press, 1971).

<sup>2</sup>Lihat Kiyoshi Kojima, *Japan and A New World Economic Order* (Tokyo: Charles E. Tuttle Company, 1977).



pengelompokan regional Eropa atau Pasifik. *Kedua*, kelima negara Pasifik yang maju itu masih belum memiliki solidaritas dan tingkat integrasi yang akan diperlukan untuk melepaskan tindakan-tindakan protektif.

Biarpun usul Kojima terutama diarahkan pada kelima negara Pasifik yang maju itu, ia tidak buta terhadap kepentingan-kepentingan negara-negara berkembang di kawasan. Ia mengisyaratkan bahwa pembentukan suatu "klub orang kaya" sebesar PAFTA akan mempunyai akibat-akibat yang merugikan bagi negara-negara berkembang Asia. Ia menunjukkan bahwa sekalipun penghapusan tarif-tarif di antara negara-negara PAFTA diperluas sampai produk-produk Asia berdasarkan ketentuan MFN (*Most Favored Nations* atau Bangsa-bangsa yang Diutamakan), kenaikan impor akan tetap tidak berarti. Oleh sebab itu ia mendukung perlunya tindakan-tindakan yang lebih tegas untuk memperluas pasaran lewat penyesuaian-penyesuaian struktural di negara-negara berkembang Pasifik itu sendiri dan bantuan untuk meningkatkan kemampuan ekspor negara-negara berkembang Asia.

Usul PAFTA, sekalipun terbatas pada kelima negara Pasifik yang maju itu, akan menyambut baik negara-negara berkembang di Asia dan Amerika Latin sebagai anggota tergabung (*associated*). Rencana partisipasi ini bisa diilhami model MEE.

Dalam makalahnya tahun 1968, Kojima mengakui bahwa usulnya mengenai PAFTA prematur. Maka ia mengusulkan suatu alternatif yang lebih praktis untuk mengintensifkan hubungan dagang yang lebih erat antara kelima negara Pasifik yang maju itu dan untuk meningkatkan bantuan serta perdagangan dengan negara-negara berkembang di kawasan. Tujuan-tujuan itu harus dicapai dengan memperkuat integrasi *fungsional*, bukan integrasi *institusional* seperti tersirat dalam usul semulanya. Sehubungan dengan ini Kojima mengusulkan pembentukan suatu Organisasi Perdagangan dan Pembangunan Pasifik (OPTAD) untuk melaksanakan ketiga kode peri laku internasional yang diusulkannya: suatu kode peri laku baik di bidang kebijakan perdagangan; suatu kode investasi luar negeri; dan suatu kode kebijakan bantuan dan perdagangan terhadap negara-negara berkembang yang *tergabung*. Struktur organisasi OPTAD akan mengikuti model OECD, dengan tiga komite mengenai: (1) perdagangan; (2) investasi; dan (3) bantuan. Sebagai keharusan PAFTA maupun OPTAD, Kojima akan merupakan suatu badan antar pemerintah (IGO)

### **OPTAD Drysdale dan Patrick (1979)**

Pembicaraan-pembicaraan mengenai usul PAFTA dalam rangkaian konferensi ahli-ahli sejak 1968 membuktikan bahwa gagasan itu secara politik

dan ekonomi tidak bisa diterima. Diajukan keberatan-keberatan terhadap gagasan itu baik di Jepang maupun di luar Jepang, khususnya di negara-negara yang "lebih kecil" seperti Australia, Kanada dan Selandia Baru.<sup>1</sup>

Akan tetapi Drysdale berpendapat bahwa fokus kebijakan ekonomi luar negeri di bawah usul PAFTA itu sah dan mengandung benih-benih suatu pendekatan berguna terhadap masalah-masalah penting yang muncul dalam meningkatnya hubungan ekonomi dan hubungan lain di antara ekonomi-ekonomi dan masyarakat-masyarakat yang bermacam-macam di Kawasan Asia dan Pasifik.<sup>2</sup> Usul Drysdale dan Patrick berkembang dari pembicaraan-pembicaraan mengenai PAFTA, tetapi kedua usul itu tidak hanya berbeda dalam ciri-cirinya - sasaran dan fungsi, lingkup partisipasi dan susunan institusional - tetapi juga dalam rationale untuk memperkuat kerjasama ekonomi Pasifik.<sup>3</sup> Ini bisa dimengerti mengingat kenyataan bahwa keadaan ekonomi di bagian kedua dasawarsa 1970-an berbeda dengan keadaan ekonomi sepuluh tahun sebelumnya.

Tekanan Kojima terutama adalah pada kejadian-kejadian ekstern dan dampak-dampaknya atas negara-negara Pasifik, sedangkan fokus Drysdale dan Patrick adalah pada *dinamika intern* Kawasan Pasifik yang menghasilkan suatu transformasi mendalam dalam dimensi-dimensi ekonomi kawasan, yang mendatangkan peluang-peluang baru tetapi juga masalah-masalah baru dalam hubungan ekonomi luar negeri. Mereka menunjuk pada tiga faktor yang memberikan impetus yang lebih besar kepada pertumbuhan ekonomi-ekonomi dan kepada arti Pasifik yang meningkat dalam ekonomi dunia:

- (1) meningkatnya kekuatan industri Jepang yang terasa lewat sangat meningkatnya permintaan Jepang akan mineral dan bahan pangan dan barang-barang jadi padat karya maupun lewat arus modal dan teknologi hasil tuntutan-tuntutan ini di seluruh kawasan;
- (2) hasil-hasil pertumbuhan perdagangan dan industri negara-negara berkembang Asia Timur Laut dan Tenggara yang menyolok yang dirangsang oleh: (a) akibat pertumbuhan perdagangan dan pertumbuhan ekonomi

---

<sup>1</sup>Lihat Peter Drysdale, "An Organization for Pacific Trade, Aid and Development: Regional Arrangements and the Resource Trade," dalam Lawrence B. Krause dan Hugh Patrick (ed.), *Mineral Resources in the Pacific Area* (San Francisco: Federal Reserve Bank of San Francisco, 1978); juga H.W. Arndt, "PAFTA: An Australian Assessment," *Intereconomics*, No. 10, 1967, hal. 271-276.

<sup>2</sup>Peter Drysdale, *op. cit.*

<sup>3</sup>Lihat Peter Drysdale dan Hugh Patrick, "Evaluation of a Proposed Asian-Pacific Regional Economic Organization," dalam *An Asian-Pacific Regional Economic Organization: An Exploratory Concept Paper*, disiapkan untuk Komite Hubungan Luar Negeri, Senat Amerika Serikat, oleh Congressional Research Service, Library of Congress (Washington, D.C.: US Government Printing Office, 1979).



Jepang atas pertumbuhan perdagangan regional; dan (b) gerak menuju dianutnya dengan sengaja strategi-strategi industrialisasi yang berorientasi pada perdagangan yang melihat ke luar sebagai ganti strategi-strategi proteksionis sebelumnya;

- (3) merosotnya pertumbuhan di Eropa Barat. Sebagai akibatnya akan terdapat lebih sedikit peluang yang cepat berkembang di pasaran Eropa.

Studi Drysdale dan Patrick itu mengisyaratkan bahwa struktur kekuatan ekonomi yang baru di Kawasan Asia-Pasifik bisa mendapatkan banyak keuntungan dari suatu titik acuan regional yang baru untuk mempermudah usaha mencapai sasaran-sasaran perdagangan dan pembangunan bersama dan mengatasi sasaran-sasaran perdagangan dan pembangunan yang bertentangan satu sama lain di seputar Kawasan Pasifik. Mereka juga mengatakan bahwa institusi-institusi regional dan internasional yang ada tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan itu.

Mereka selanjutnya menginginkan agar OPTAD dikembangkan menurut garis-garis OECD dan menyarankan asas-asas organisasi umum berikut:

- (1) agar OPTAD menjadi suatu organisasi pemerintah;
- (2) bahwa struktur organisasi paling baik dibangun dengan keterlibatan ekonomi-ekonomi pasar Amerika Utara dan Pasifik Barat;
- (3) agar aparat administrasi kecil dan tidak sangat birokratis;
- (4) agar isu-isu ditangani oleh satuan-satuan tugas fungsional yang spesifik;
- (5) agar gaya operasi bersifat konsultatif, informal dan komunikatif.

### **Konsep Kerjasama Kawasan Pasifik (1980)**

Dibandingkan dengan usul-usul sebelumnya, Konsep Kerjasama Kawasan Pasifik (PBCC) Kelompok Studi Jepang<sup>1</sup> paling komprehensif dan dengan demikian "paling melimpah" (most profuse) sehingga akan menciptakan apa yang oleh Hoon-mok Chung dinamakan suatu "gejala difusi" dalam perkembangan gagasan KEP.<sup>2</sup> Kendati kenyataan bahwa observasi ini observasi bersama banyak orang, usul PBCC itu perlu dievaluasi dalam konteks historis, politik dan institusionalnya. Kelompok Studi itu jelas mengetahui usul-usul sebelumnya dan keberatan-keberatan serta reservasi-reservasi terhadapnya. Kelompok Studi pasti mengetahui bahwa diskusi mengenai gagasan KEP bergerak lebih lanjut ke arah politik tinggi, yang melibatkan soal-soal alasan-alasan dan maksud-maksud tersembunyi para pengusulnya, khususnya para pengusul Jepang.

<sup>1</sup>Kelompok studi yang dibentuk Perdana Menteri Ohira bulan Maret 1979 itu, pada bulan Mei 1980 menerbitkan studi finalnya yang berjudul *Report on the Pacific Basin Cooperation Concept*.

<sup>2</sup>Hoon-mok Chung, *op. cit.*

Seperti dinyatakan dengan tepat oleh Chung, usul PBCC lebih memancarkan keberhati-hatian daripada kemajuan. Akan tetapi besarlah kemungkinan bahwa maksud Kelompok Studi itu ialah mengembalikan diskusi ke dunia "politik rendah." Oleh sebab itu Kelompok menggunakan sebagian yang terlalu besar dari laporannya untuk membatasi tugas-tugas Kerjasama Kawasan Pasifik, tanpa menjelaskan bagaimana tugas-tugas itu harus dilaksanakan. Untuk melakukannya akan diperlukan suatu konsep struktur organisasi menyeluruh yang lebih konkrit, yang akan melibatkan soal-soal sensitif tujuan-tujuan organisasi, lingkup partisipasinya dan susunan institusionalnya.

Bahwa usul itu tidak konkrit rupanya disengaja. Kelompok boleh jadi merasa bahwa tidaklah bijaksana bagi orang-orang Jepang untuk mengajukan suatu usul yang tampak terlalu konkrit, tetapi mengharapkan bahwa laporannya akan mengundang dan menghasilkan komentar-komentar dari lain-lain pihak yang berminat atas gagasannya dan secara demikian merangsang suatu "usaha patungan" dalam pengembangan gagasan KEP. Maksud laporan itu ialah menyarankan suatu usul tindakan, yaitu memajukan Kerjasama Kawasan Pasifik dengan cara yang sengaja dan mantap, dan bertolak dari soal-soal urusan bersama yang oleh negara-negara yang bersangkutan dirasa relatif mudah untuk ditangani dengan sedikit bentrokan kepentingan.

Bisa dimengerti bahwa Kelompok Studi itu mengambil suatu sikap berhati-hati dalam membuat laporannya karena secara resmi ia dibentuk oleh Perdana Menteri Ohira. Jadi, terdapat suatu kendala politik atas operasinya. Laporan itu juga tidak dapat dinilai sama dengan karya-karya ahli sebelumnya, karena pada hakikatnya laporannya akan dilihat sebagai suatu dokumen politik. Karena anggotanya bermacam-macam, termasuk birokrat - sekalipun perlu dilihat dari konteks institusional dan politik tugas kelompok - tidak dapat diharapkan bahwa Kelompok itu akan menghasilkan suatu analisa yang rapi strukturnya dan jelas.

Laporan itu menganjurkan agar dibentuk suatu komite untuk mengatur serangkaian konperensi internasional sebagai langkah pertama dalam pembentukan suatu mekanisme untuk Kerjasama Kawasan Pasifik. Karena tidak membatasi suatu badan internasional yang diusulkan, tiada gunanya bagi Kelompok Studi untuk menangani soal keanggotaan. Akan tetapi adalah sugestif bahwa Kelompok Studi lebih senang dengan asas keanggotaan yang terbuka.

Gejala difusi dalam perkembangan gagasan-gagasan KEP itu tidak mesti merupakan suatu perkembangan negatif. Ia menambahkan realisme yang lebih besar dalam diskusi yang secara berangsur-angsur memperhatikan soal-



soal kelayakan. Paling jelas adalah gerak menjauhi suatu susunan institusional jenis OECD yang sangat ketat ke arah badan konsultasi jenis OECD yang longgar strukturnya. Tetapi PBCC Kelompok Studi Jepang itu rupanya menggeser konsepnya sedikit terlalu jauh ke ujung ekstrem yang lain. Ini bisa mengaburkan apa yang bisa disebut "batas-batas sistem" konsepnya dan mengencerkan esensi kerjasama dalam kerangka Pasifik. Bahaya gejala difusi ini ialah bahwa kawasan bisa mengusulkan suatu ESCAP lain.<sup>1</sup> Kekaburan usul PBCC juga bisa mengundang tanda tanya yang lebih besar mengenai motivasi dan maksud orang-orang Jepang yang sebenarnya dan secara demikian justru bisa mendatangkan hasil yang berlawanan dengan apa yang dimaksudkan.

### **"Forum ASEAN-Pasifik" Kojima (1981)**

Kiyoshi Kojima yang mengikuti dan terlibat dalam pengembangan gagasan-gagasan KEP selama sekitar dua dasawarsa juga melihat gejala difusi itu, tetapi secara tepat melihat masing-masing konsep yang lebih dahulu itu sebagai suatu akibat unik bidang perhatian yang berbeda-beda dan tingkat integrasi yang berbeda-beda.<sup>2</sup> Ia mengakui bahwa usul PAFTA-nya, yang meliputi suatu tingkat tinggi integrasi institusional, telah ketinggalan karena GATT berhasil menurunkan tarif-tarif dan lain-lain hambatan perdagangan di seluruh dunia. Tetapi suatu konsep yang terlalu umum - seperti PBCC - membuat dirinya kabur dan tidak pasti dan sasaran-sasarannya terlalu berbeda-beda sehingga menimbulkan soal mengapa sasaran-sasaran itu harus dicapai lewat pembentukan suatu kerangka seluas Kawasan Pasifik. Usaha-usaha untuk mengajukan suatu rencana kerjasama Pasifik, menurut Kojima, harus difokuskan pada suatu sasaran yang jelas. Rupanya ia menyarankan agar diskusi dan usaha-usaha selanjutnya difokuskan - dan diarahkan kembali pada - usul OPTAD Drysdale dan Patrick; yang pada hematnya paling mendekati penampungan kebutuhan-kebutuhan dan kenyataan-kenyataan kawasan Pasifik.

Kojima berpendapat bahwa membatasi keanggotaan formal OPTAD tetap sulit dan prematur. Ini juga disadari dalam Seminar Masyarakat Pasifik yang diselenggarakan oleh Universitas Nasional Australia bulan September 1980 dan merupakan salah satu isu yang paling kontroversial dalam banyak makalah mengenai - dan reaksi atas - gagasan KEP. Kojima yang penuh akal mencari suatu pendekatan alternatif dan mengisyaratkan bahwa, paling tidak

---

<sup>1</sup>*Ibid.*

<sup>2</sup>Lihat Kiyoshi Kojima, "Economic Cooperation in a Pacific Community," *Asia-Pacific Community* (Spring, 1981), hal. 1-10.

pada permulaan, akan lebih realistis untuk memusatkan perhatian pada isu-isu sub-regional daripada soal-soal kompleks seluruh Kawasan Pasifik.

Mencatat keengganan atau "masalah-masalah" negara ASEAN untuk mewujudkan gagasan KEP, Kojima mengisyaratkan bahwa mungkin diinginkan pembentukan suatu Forum ASEAN-Pasifik sebagai suatu OPTAD sub-regional, yang melibatkan negara-negara ASEAN dan kelima negara Pasifik yang maju. Kojima tidak menyarankan suatu usul alternatif untuk OPTAD tetapi suatu pendekatan (rute) alternatif dalam mewujudkan OPTAD. Selanjutnya ia mengisyaratkan bahwa setelah Forum ASEAN-Pasifik operasional, ia bisa mengundang partisipasi negara-negara kawasan lainnya, dan akhirnya mengubah dirinya menjadi suatu organisasi regional penuh. Kalau pembentukan suatu organisasi tunggal seluas kawasan ternyata terlalu sulit, serangkaian kelompok sub-regional yang terpisah - masing-masing dengan kelima negara maju itu sebagai anggota - bisa dibentuk untuk melengkapi Forum ASEAN-Pasifik. Ia mengatakan bahwa ini masih akan menghasilkan kebijakan-kebijakan bersama. Tetapi pendekatan alternatif Kojima itu bisa mendatangkan suatu "gejala fragmentasi" dalam perkembangan gagasan-gagasan KEP.

Dari sudut pandangan ASEAN, suatu Forum ASEAN-Pasifik boleh jadi tidak menambah banyak pada dialog-dialognya dengan kelima negara Pasifik yang maju itu. Gejala fragmentasi ini bisa dilihat sebagai menempatkan ASEAN dalam suatu posisi tidak enak menghadapi kelima negara maju itu sebagai suatu kelompok.

Kojima melihat bahwa sejauh ini kelima negara Pasifik yang maju itu juga menuntut suatu pendekatan bilateral dengan negara-negara ASEAN. Ia percaya bahwa suatu pendekatan multilateral-regional bisa lebih baik menjamin sumbangan yang lebih besar dan lebih efisien pada pembangunan ekonomi dan pertumbuhan perdagangan, lewat pengumpulan ODA (Bantuan Pembangunan Resmi) dan peningkatan volumenya; dorongan untuk investasi-investasi usaha patungan dalam pengembangan mineral dan lain-lain sumber daya alam; dan perbaikan akses ke pasaran untuk produk-produk ASEAN. Secara eksplisit ia menyatakan bahwa pemecahan masalah-masalah Utara-Selatan di Pasifik adalah isu paling mendesak yang bisa ditangani oleh OPTAD. Karena, seperti dikatakannya, usaha-usaha atas dasar global tidak realistis dan tidak mendatangkan hasil, maka suatu OPTAD menjanjikan hasil-hasil yang lebih baik.

Apakah usul Kojima itu feasibel dan bisa diterima oleh negara-negara ASEAN perlu diselidiki. Akan tetapi tampak bahwa suatu OPTAD seluas kawasan atau berlanjutnya dialog-dialog bilateral ASEAN dengan masing-masing negara Pasifik yang maju itu bisa dipertimbangkan oleh ASEAN, tetapi sesuatu di antaranya mungkin sulit diterima.



## ASEAN DAN KEP: INTERDEPENDENSI DAN KERJASAMA

Kendati gejala difusi dan fragmentasi itu dalam perkembangan gagasan-gagasan KEP, usul yang bermacam-macam itu didasarkan atas pengakuan bahwa interdependensi antara ekonomi-ekonomi Pasifik meningkat. Menerima interdependensi ekonomi sebagai suatu kenyataan memberikan sedikit ruang untuk bertengkar. Bahkan, kerjasama Pasifik yang disusun berdasarkan interdependensi ekonomi, sangat masuk akal kalau ia bisa berfungsi sebagai suatu mekanisme untuk lebih baik menangani dan mempermudah perubahan-perubahan dalam mutu interdependensi. Tetapi gagasan KEP dengan premis tema ini harus menawarkan usul-usul konkrit bagi suatu interdependensi yang lebih simetris, karena, seperti dinyatakan oleh Mahathir Mohamad, waktu itu Wakil Perdana Menteri Malaysia, "interdependensi masih merupakan suatu konsep ekonomi yang tidak nyata untuk banyak negara miskin. Interdependensi sejati harus berarti bukan saja saling bergantung tetapi tingkat persamaan kekuatan tertentu untuk saling mendukung."<sup>1</sup>

Dua isu penting perlu dikaji secara lebih dalam. *Pertama*, dapatkah interdependensi ekonomi -- yang kini terdapat di Kawasan Pasifik -- menjurus pada suatu persetujuan mengenai sasaran-sasaran bersama? *Kedua*, haruskah usaha meningkatkan interdependensi ekonomi didukung oleh suatu perasaan "interdependensi atau solidaritas politik" yang aktual atau diduga?

Meningkatnya interdependensi ekonomi Pasifik pada pokoknya disimpulkan berdasarkan catatan-catatan statistik. Angka-angka memberitahukan banyak hal kepada kita tetapi tidak seluruh ceritanya. Kenyataannya, suatu pengkajian struktur interdependensi yang ada di Kawasan Pasifik dewasa ini akan melukiskan perasaan interdependensi "tidak enak" yang tersebar luas. Jadi, sementara beberapa orang menyambut baik meningkatnya interdependensi ekonomi di kawasan dan menyarankan untuk memperkuatnya lebih lanjut, lain-lain orang tetap skeptis dan menyarankan kebijakan-kebijakan untuk mengurangnya.

Kekuatan-kekuatan yang memperkuat dan mengurangi interdependensi ekonomi keduanya sangat aktif, tetapi akibat bersihnya tidak mudah dihitungkan. Misalnya, masalah-masalah penyesuaian struktural telah diidentifikasi sebagai suatu isu penting yang mempengaruhi arah mendatang interdependensi ekonomi di kawasan. Akan tetapi kebijakan menjadikan penyesuaian struktural urusan sentral suatu mekanisme regional dipersoalkan sekalipun

---

<sup>1</sup>Mahathir bin Mohamad, "Tak Kenal Maka Tak Cinta," dalam *Asia-Pacific in the 1980s: Towards Greater Symmetry in Economic Interdependence*, makalah-makalah suatu Konferensi yang disponsori oleh CSIS (Jakarta: CSIS, Mei 1980).

diakui bahwa jika akomodasi penyesuaian-penyesuaian struktural tidak diberi tempat mekanisme regional yang dipikirkan secara itu tidak mempunyai tujuan.<sup>1</sup> Juga dikatakan bahwa isu ini adalah suatu isu emosional di mana politisi yang picik pandangannya, modal dan tenaga kerja di negara-negara maju semuanya bisa mudah berkomplot dalam kampanye anti-asing terhadap ekspor kesempatan kerja yang dikatakan terjadi ke negara-negara berkembang.<sup>2</sup>

Diskusi-diskusi mengenai gagasan KEP tidak menyinggung soal sentral ini. Pengelolaan interdependensi bisa ternyata sangat berhati-hati. Oleh sebab itu, seperti diisyaratkan oleh Mahathir, penciptaan suatu perasaan bermasyarakat merupakan kebutuhan primer. Pendekatan ini, pernah dikatakan, "asing bagi orang-orang Barat yang bernaflu untuk mendirikan organisasi-organisasi, memutuskan modalitas-modalitas dan menggariskan tanggung jawab ... Naluri Barat untuk berorganisasi membuat banyak pendukung Masyarakat Kawasan Pasifik berasumsi bahwa ia harus merupakan suatu organisasi antar pemerintah."<sup>3</sup>

Isyarat Mahathir itu membawa kita ke soal kedua interdependensi, yaitu bahwa interdependensi ekonomi tidak bisa dibiarkan mencari jalannya sendiri ke kerjasama yang lebih erat. Kenyataan-kenyataan politik dan hambatan-hambatan psikologis perlu diperhatikan. Laporan Kelompok Studi Jepang (PBCC) tersebut kelihatannya mengikuti pendekatan tapak demi setapak Mahathir dalam pembangunan masyarakat dan menekankan perlunya membina perasaan bermasyarakat. Akan tetapi Kelompok Studi tidak mengajukan suatu gagasan yang jelas mengenai pembinaan perasaan bermasyarakat *jenis apa*. Sebagian ini adalah akibat pengertian masyarakat yang sulit dan abstrak itu sendiri. Kenyataannya, banyak pandangan mengenai gagasan KEP bisa diklasifikasikan menjadi dua aliran pokok yang mengungkapkan dua kelas konsepsi mengenai masyarakat.

Yang *pertama*, seperti semula digunakan dalam literatur ilmu sosial, menjabarkan konsep itu pertama-tama dari gagasan-gagasan struktur: suatu area geografis, suatu sistem kegiatan dan institusi ekonomi yang terjalin satu sama lain, dan suatu satuan yang secara politik memerintah diri. Yang *kedua*, yang merupakan suatu konsepsi masyarakat yang lebih baru, pada pokoknya berasal dari gagasan-gagasan proses. Konsep ini muncul sebagai konsekuensi perubahan sosial umum dan kemajuan ekonomi serta teknologi. Tetapi per-

---

<sup>1</sup>*Asia-Pacific in the 1980s: Towards Greater Symmetry in Economic Interdependence -- A Report* (Jakarta: CSIS, 1980).

<sup>2</sup>"The Pacific Community: Hands Across the Sea," *Far Eastern Economic Review*, 29 Februari 1980.

<sup>3</sup>*Ibid.*



kembangan konsep ini juga banyak dipengaruhi dimasukkannya psikologi dalam pikiran para ahli ilmu sosial. Mereka akhirnya memusatkan perhatian pada segi-segi interaksi sosial yang lebih positif, dan menggunakan istilah masyarakat untuk segala bentuk perhimpunan di mana konflik yang boros disingkirkan dan di mana proses perhimpunan menjanjikan hasil-hasil yang positif. Dalam arti ini, suatu masyarakat adalah suatu proses interaksi sosial yang membangkitkan suatu sikap yang lebih intensif dan lebih ekstensi dan praktek interdependensi, kerjasama, kolaborasi dan unifikasi.

Seharusnya mungkin memikirkan KEP yang mencakup baik struktur maupun fungsi, tetapi kesulitannya terletak dalam membatasi gagasan-gagasan KEP yang menggabungkan keduanya. Suatu struktur yang dianggap baik pada dirinya sendiri boleh jadi tidak fungsional, sedangkan suatu orientasi pada fungsi mungkin menolak unsur-unsur struktural tertentu. Suatu contoh ialah ditolaknya atau dimasukkannya negara-negara dengan perencanaan ekonomi pusat yang berbatasan dengan Pasifik. Lagi pula, pendekatan fungsional terhadap konsep masyarakat mau tidak mau menghasilkan gagasan-gagasan kabur karena menekankan proses.

Agar menjadi lebih mudah dicernakan, gagasan-gagasan KEP perlu sosialisasi. Tetapi ini menuntut suatu proses yang pada pokoknya bersifat psikologis. Hanya suatu pendekatan strukturalis yang sungguh-sungguh terhadap pembangunan masyarakat akan menghasilkan gagasan-gagasan yang mudah dimengerti biarpun tidak mesti bisa diterima. Dalam pengkajian yang lebih mendalam, kita akan melihat bahwa pendekatan-pendekatan terhadap KEP harus meliputi suatu kombinasi struktur dan fungsi. Perlu diakui bahwa unsur fungsional cenderung membuat konsepnya kurang konkrit. Suatu konsep yang kurang konkrit belum tentu jelek; kenyataannya ia bisa baik kalau diperlukan keluwesan. Bukan sifat kurang konkrit, melainkan tiadanya sasaran yang dibatasi dengan jelas dalam usul KEP yang bermacam-macam itu tampak bertanggung jawab atas kekaburan dan banyaknya kelemahan gagasan-gagasan itu. Akan tetapi kita harus bertanya-tanya apakah ini bisa dihindari dalam keadaan di mana gagasan-gagasan KEP baru dicari waktu belakangan ini.

Laporan Kelompok Studi Jepang, yang disiapkan dalam keadaan yang sangat tidak menguntungkan seperti dibicarakan lebih dahulu, sayangnya adalah dokumen *resmi* yang pertama dan satu-satunya mengenai hal itu. Ini menempatkan Jepang dalam kedudukan kikuk. Di lain tempat telah dilihat bahwa "kesulitannya ialah bahwa laporan itu mengungkapkan keengganan tradisional Jepang untuk mengambil prakarsa-prakarsa, yang dalam hal ini menjadi lebih intensif akibat kekhawatiran bahwa, kalau Tokyo dirasa mendesakkan gagasan konsep itu terlalu keras, bangsa-bangsa lain -- dan khususnya bangsa-bangsa Asia Tenggara -- akan mundur karena curiga bahwa

harapan-harapan saleh dan tujuan-tujuan yang tidak luar biasa itu hanya tabir asap untuk pembentukan Lingkungan Kemakmuran Bersama Asia Timur Raya yang dikuasai oleh Jepang secara damai."<sup>1</sup> Kedudukan Jepang dalam hal ini, orang harus mengakuinya, sangat sulit karena sikap terlalu berhati-hati di satu pihak dan sikap terlalu antusias di lain pihak cenderung membangkitkan perasaan buruk yang sama.

Pemikiran resmi, baik yang berasal dari Jepang maupun dari negara-negara lain yang secara aktif memperjuangkan gagasan itu, khususnya kalau gagasannya tidak dirumuskan secara jelas, mempunyai bermacam-macam implikasi politik. Jepang kelihatannya memikul beban yang lebih besar di luar proporsi dalam hal ini, tetapi rupanya tidak tepat bagi Jepang untuk mundur sekarang. Walaupun partisipasi negara-negara ASEAN dalam proses mengembangkan gagasan KEP dianggap penting, "bola"-nya tetap berada di tangan Jepang. Akan merugikan menekan negara-negara ASEAN untuk mengambil alihnya -- yang tidak dilakukan oleh Jepang. Demikian pula, haruskah Jepang ditekan untuk membatasi permainannya lebih lanjut?

Jawabannya adalah tidak. Jelaslah bahwa permainannya harus dibatasi bersama oleh pihak-pihak berminat yang bersangkutan, termasuk ASEAN, karena semua pihak harus mempunyai taruhan yang sama padanya. Tetapi masalahnya pada tahap ini ialah bagaimana mengikutsertakan pemerintah-pemerintah ASEAN dalam proses itu. Pada pokoknya hal itu adalah soal merayu: bagaimana, untuk apa dan oleh siapa? ASEAN mungkin mengharapkan suatu lamaran untuk memasuki "suatu perkawinan" di mana biaya dan keuntungan dibatasi dengan jelas dan *saling mengikat*. Tetapi pembicaraan di atas menunjukkan betapa sulitlah merancang usul semacam itu kecuali kalau orang-orang Jepang, misalnya, bisa mengajukan preferensi-preferensi atau tawaran-tawaran konkrit sejenis rencana Marshall yang dibatasi dengan jelas. Orang-orang Jepang rupanya dilihat sebagai satu-satunya *pihak* yang mempunyai kedudukan untuk mengajukan tawaran-tawaran yang menarik. Usul KTT Pasifik Presiden Korea Chun tampak tidak mempunyai himbauan.

Jadi, paradigma untuk kerjasama ekonomi Pasifik haruslah suatu paradigma yang melibatkan "seni bercinta" yang bisa (atau tidak bisa) membawa ke "suatu perkawinan."<sup>2</sup> Masih harus dilihat apakah hasil-hasil pertemuan mengenai Kerjasama Pasifik, yang diadakan di Bangkok bulan Juni 1982 oleh Wakil Perdana Menteri Muangthai waktu itu, Thanat Khoman, telah mendekatkan perkembangan gagasan-gagasan KEP sekarang ini dengan paradigma itu. Orang-orang Thai dikenal baik dalam hal ini.

---

<sup>1</sup>"Exploiting the Pacific Tide," *Far Eastern Economic Review*, 21 Desember 1979 .

<sup>2</sup>Penulis berhutang budi pada Narongchai Akrasanee atas sugestinya mengenai hal ini.



# **Diinginkankah Kerjasama Ekonomi Pasifik?\***

Thanat KHOMAN

Sekali lagi kita berkumpul untuk membicarakan masalah yang rumit dan sulit yakni apakah Kerjasama Ekonomi Pasifik dapat berjalan dan diperlukan sekali serta apakah ASEAN seharusnya mengambil bagian di dalamnya sebagaimana kelihatannya menjadi keinginan sejumlah negara di kawasan.

Dua kali sebelumnya di Canberra dan Bangkok pertanyaan-pertanyaan ini secara panjang lebar diperdebatkan baik-buruknya dengan jujur dan terbuka sekali. Di antara seminar-seminar dan konperensi-konperensi, pembahasan-pembahasan yang segar dilanjutkan dalam bentuk esei, artikel dan pernyataan yang menyajikan pandangan-pandangan yang sangat berlainan. Pada saat ini, karena kita bermaksud untuk memulai suatu peninjauan mungkin untuk terakhir kalinya atau kedua dari terakhir, sebaiknya dicatat pandangan-pandangan yang telah diajukan selama ini oleh baik pihak yang mendukung ataupun yang menentang.

Bagian pertama membahas pandangan-pandangan yang mengungkapkan keragu-raguan atau yang secara terbuka menentang pemikiran akan pembentukan semacam Kerjasama Ekonomi Pasifik struktura.

Pendapat yang paling umum dan berulang kali dibicarakan ialah bahwa partisipasi ASEAN dalam suatu kelompok besar seperti organisasi Kerjasama Pasifik akan meleburkan dan mungkin akan mengakibatkan pembubaran ASEAN. Anehnya preokupasi yang menarik bagi kesejahteraan ASEAN ini tidak berasal dari para pendirinya yang kelihatannya lebih memiliki keber-

---

\*Terjemahan pidato Dr. Thanat KHOMAN, "Is Pacific Economic Cooperation Desirable?" yang disampaikan pada Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik yang diselenggarakan oleh CSIS Jakarta di Bali, pada tanggal 21-23 Nopember 1983. Diterjemahkan oleh Redaksi *Analisa*.

cayaan diri akan kekuatan dan kekokohan ASEAN dan memahami kenyataan bahwa ASEAN tidak dapat diartikan sebagai sebungkah gula yang dapat dilarutkan dalam cairan. Bagaimanapun juga kecintaan akan ciptaan mereka yang telah berusia 16 tahun terlalu mendalam untuk membiarkannya terancam bahaya. Maka bahaya yang dikemukakan rupanya semata-mata khayalan karena bertentangan dengan kenyataan bahwa telah banyak anggota ASEAN termasuk dalam beberapa organisasi lain seperti Persemakmuran Inggris, Liga Islam, Gerakan Non-Blok atau kelompok-kelompok Pakta Keamanan Bersama. Keanggotaan yang paralel ini tidak menimbulkan kekhawatiran akan kemungkinan peleburan ASEAN. Maka alasan-alasan nyata untuk memperkuat argumentasi ini harus dicari di tempat lain.

Terdapat juga anggapan bahwa ASEAN harus pertama-tama dikonsolidasikan sebelum memikirkan penggabungan diri dengan organisasi-organisasi yang lain. Anggapan ini tidak masuk akal. ASEAN telah ada selama 16 tahun. Ia telah memiliki banyak waktu untuk mengkonsolidasikan diri, dan dalam banyak hal, ini benar. Negara-negara besar di dunia telah mengakui nilai dan manfaatnya dengan mengirim wakil-wakil yang memiliki kedudukan tinggi untuk mengadakan dialog tahunan dengan ASEAN. Dalam kenyataannya tugas konsolidasi merupakan suatu tugas terus-menerus dan dapat dilakukan kendatipun berpartisipasi dalam kegiatan-kegiatan lain dalam suatu kerangka kerja yang lebih luas. Oleh sebab itu argumentasi ini tidak begitu bisa diandalkan karena tidak sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan yang nyata.

Pihak kelompok analis yang lain takut bahwa untuk penggabungan diri dalam suatu kelompok ekonomi Pasifik yang besar bersama dengan negara-negara kuat bisa menimbulkan risiko untuk dikuasai mereka. Anggapan ini tidak memperhitungkan kenyataan akan kehidupan internasional. Betapapun kurang beruntungnya pemikiran ini mungkin bagi negara-negara yang kekurangan, dunia harus mengakui keunggulan negara-negara yang dianugerahi kekuatan militer atau ekonomi yang superior atau kedua-duanya yang diperoleh dari kemampuan dan kemajuan industri, teknologi dan ilmu pengetahuan. Keunggulan yang mengarah pada suatu dominasi de facto ini terdapat dalam seluruh forum internasional dan pada pasaran-pasaran komoditi, tentu saja di seluruh penjuru dunia tanpa diperlukannya organisasi tertentu. Negara-negara yang lebih kecil sulit menghindari pengaruh kuat yang bisa merembes sekalipun mereka berusaha memencilkan diri.

Jika demikian halnya, berada dalam kelompok yang sama dengan negara-negara yang kuat akan memberi kesempatan baik kepada negara-negara yang lebih kecil untuk mengadakan pembicaraan, perundingan, dan tawar-menawar dengan mereka oleh karena hubungan yang lebih dekat. Kenyataannya perdagangan dan konsesi lain yang telah diperoleh ASEAN dari Kelom-



pok Eropa atau dari negara-negara kuat seperti Amerika Serikat dan Jepang berasal dari hubungan baik yang dimiliki ASEAN dengan mereka. Apabila hubungan pun menjadi lebih dekat akibat tergabungnya dalam organisasi yang sama, kemungkinan-kemungkinan bagi dipertimbangkannya permintaan kami seharusnya juga lebih besar. Seperti bunyi peribahasa: Jika kita tidak dapat menjilat mereka, kita sebaiknya ikut serta dengan mereka. Tekanan dapat dilakukan ASEAN bagi syarat-syarat perdagangan yang lebih bebas belum lagi alih teknologi dan syarat penanaman modal asing. Ketakutan kemudian menjadi tidak beralasan dan hanya ada dalam khayalan. Bagaimanapun juga mereka gusar terhadap kemampuan ASEAN untuk mempertahankan diri dan untuk melindungi kepentingan nasional negara-negara ASEAN. Sayalah di antaranya yang tidak akan bersedia tunduk pada setiap usaha dominasi pihak mana pun, kuat ataupun tidak. Sebagaimana adanya, dominasi dapat terjadi hanya apabila kelompok atau kelompok-kelompok yang didominasi melepaskan perlindungan mereka dan membiarkan diri mereka menjadi sasaran empuk.

Kekhawatiran yang lain adalah mengenai kemungkinan untuk ditarik menjadi alat anti-komunis. Ini dirasakan terutama oleh negara-negara, yang saat ini termasuk dalam Gerakan Non-Blok dan bermaksud untuk mempertahankan kebijakan itu. Maka kesempatan Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik untuk berubah menjadi atau digunakan sebagai suatu front anti-komunis sangat tipis, meskipun tidak berarti tidak ada, sebagaimana halnya ASEAN tidak berubah menjadi suatu persekutuan anti-komunis. Kekuatan yang mungkin cenderung untuk mengumpulkan kesepakatan ideologi seperti itu telah menyatakan kebijakan untuk tidak mengikat diri dan ketidakterlibatan militer di daratan Asia Tenggara. Bahaya terdapat lebih banyak pada pihak lain di mana, misalnya Gerakan Proletar Internasional secara efektif merosot masuk ke dalam persekutuan militer negara-negara Pakta Warsawa dan Comecon yang digunakan semata-mata tidak untuk tujuan ekonomi tetapi untuk tujuan politik yang tinggi dan bahkan militer. Maka ini terserah pada ASEAN untuk melihatnya bahwa suatu organisasi yang didirikan untuk satu tujuan tidak akan diubah atau dialihkan untuk memenuhi tujuan-tujuan yang jelas berbeda-beda. Bagaimanapun juga di kalangan anggota-anggota yang potensial, saya tidak melihat satu pun yang menaruh maksud untuk memanfaatkan organisasi demi tujuan-tujuan ideologis.

Secara positif ASEAN seharusnya juga menentukan persyaratan-persyaratan di mana ia akan berpartisipasi dalam setiap Organisasi Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik.

*Pertama*, struktur organisasi. Sejumlah masyarakat menentang bentuk-bentuk Pasaran Bersama atau Uni Pabean atau beberapa jenis lain yang ada seperti OECD (Organization for Economic Cooperation and Development)

atau EFTA (Economic Free Trade Area). Namun mereka gagal mengajukan usul yang konkrit. Hanya Dr. Narongchai mengusulkan pembentukan suatu "dewan" yang akan berkumpul secara periodik untuk mempertimbangkan masalah-masalah yang mempengaruhi negara-negara di kawasan dan, jika mungkin, berusaha untuk mencari pemecahannya ke sana. Pada tahap ini, ini merupakan suatu skets dari suatu pemikiran yang tentunya membutuhkan perluasan lebih lanjut terhadap beberapa hal seperti susunan dan keanggotaan, kebulatan suara atau kekuasaan mayoritas, dan lain-lain. Ini menunjukkan perlunya untuk mencatat sejumlah pilihan bagi persetujuan dan pilihan akhir oleh pejabat-pejabat pemerintahan yang berwenang. Ini bisa menjadi salah satu tugas dalam hal mana konperensi ini mungkin ingin mempercayakan pada Panitia Kerja yang masa tugasnya harus diperpanjang hingga konperensi yang berikut di Republik Korea. Sehubungan dengan itu, tidak perlu ditunjukkan bahwa masalah "strukturalisasi" merupakan landasan dari seluruh proyek. Kerjasama Ekonomi Asia-Pasifik akan berhasil atau gagal pada masalah yang sangat penting ini. Jika suatu pola dapat ditemukan yang dapat mengumpulkan dukungan anggota-anggota ASEAN, proyek ini akan melihat titik terang; jika tidak ia akan dibiarkan berlarut-larut dalam seminar-seminar dan obrolan yang tidak berkesudahan, kecuali akan kenyataan bahwa ketekunan kami ada batasnya dan jika kami yakin bahwa tidak pernah akan ada titik terang pada akhir terowongan, usaha-usaha ini perlu dihentikan.

Hal *kedua* yang memerlukan keputusan konperensi ialah apakah satuan-satuan tugas yang ada sekarang ini dan yang laporan-laporannya telah ditangguhkan sebaiknya meneruskan pekerjaan mereka yang bermanfaat. Menurut pendapat saya, pekerjaan tambahan seharusnya dilakukan untuk memperoleh suatu gambaran yang lebih luas akan masalah-masalah yang secara nyata membutuhkan pembaharuan secara terus-menerus. Lagipula, tidak hanya satuan-satuan tugas ini telah membuktikan nilai dan manfaat mereka, masalah-masalah lain seperti masalah-masalah yang menyangkut perhubungan, sumber-sumber daya hutan dan laut, dan lain-lain membutuhkan studi-studi untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan-kepentingan kawasan.

Hal penting lain yang membutuhkan sangat banyak penekanan adalah semangat kebersamaan dan kesetiakawanan. Anggota-anggota yang maju harus dijiwai maksud-maksud baik untuk membantu anggota-anggota yang kurang maju khususnya dalam masalah-masalah perdagangan, penanaman modal dan alih teknologi. Jika pada permulaan mereka menyatakan bahwa mereka tidak dapat berbuat banyak di bidang konsesi perdagangan karena menjadi anggota GATT dan harus mengikuti peraturan organisasi itu, mereka akan menyangkal diri mereka akan kemauan baik dari rekan-rekan mereka yang kurang maju, karena mereka akan mengungkapkan ketidakjujuran, karena terdapat suatu preseden dalam hal negara-negara Eropa yang juga



menjadi anggota-anggota organisasi yang sama dapat menemukan kemungkinan untuk menghibah konsesi tarif ke negara-negara Afrika, jajahan-jajahan mereka sebelumnya tanpa melangkahi peraturan GATT.

Kondisi lain di mana banyak pemerintah di Asia Tenggara memberi arti yang besar ialah bahwa partisipasi mereka akhirnya dalam suatu organisasi kerjasama Pasifik di masa mendatang seharusnya tidak menghalangi mereka untuk mengadakan hubungan perdagangan dan ekonomi yang lain dengan kelompok-kelompok lain seperti Kelompok Ekonomi Eropa ataupun Comecon. Ini telah dinyatakan secara eksplisit oleh Perdana Menteri Muang-thai ketika ia membuka Sidang Pembukaan di Bangkok setahun yang lalu. Walaupun pemimpin-pemimpin yang lain tidak menyatakan secara tegas, ini harus diambil sebagai suatu konsensus umum mengenai masalah tersebut. Ini penting bagi kebijakan Perdagangan Bebas ASEAN dan bagi kepentingan ASEAN dalam mengadakan diversifikasi perdagangannya. Dalam hal ini, adanya Kerjasama Ekonomi Pasifik akan memperbaiki dan memperkuat kedudukan tawar-menawar, tidak hanya negara-negara ASEAN tetapi juga anggota-anggota lain dalam pembicaraan dan perundingan perdagangan mereka dengan kelompok MEE dan kelompok-kelompok lainnya, termasuk kelompok yang sedang bertumbuh, yakni kelompok Kerjasama Ekonomi Asia Selatan.

Dari pembicaraan-pembicaraan pribadi saya belum lama dengan beberapa pemimpin Indonesia dan Malaysia, sedang berkembang kecenderungan bahwa ASEAN seharusnya ikut serta sebagai suatu kelompok dalam membentuk badan Kerjasama Ekonomi Pasifik kalau tidak terdapat suatu risiko akan menjadi "Johnny datang terlambat" dan kehilangan kesempatan berbicara pada masa pertumbuhan awal yang kritis. Seperti salah satu dari mereka menyimpulkan: Jika kami tidak menyukainya, kami dapat selalu "walk out." Tidak seorang pun dapat menghentikan kami.

Kawasan Pasifik adalah suatu kawasan pertumbuhan tinggi sebagai pusat dinamis yang sekarang sedang berpindah dari Atlantik. Ini adalah suatu kebenaran yang disadari di seluruh Eropa, di Perancis, Jerman dan Benelux. Pemimpin suatu Perusahaan Hubungan Kemasyarakatan di Bangkok menyebutkan demam ASEAN yang dapat diperluas mencakup demam Pasifik. Untuk ini dan sejumlah alasan lain, ASEAN seharusnya membantu mengatur pertumbuhan kawasan di mana ia berada kalau tidak kami akan lalai dalam tugas-tugas dan mengelakkan tanggung jawab kami yang utama. Kami bertanggung jawab terhadap seperempat milyar rakyat kami tidak hanya untuk melindungi tetapi untuk memajukan kepentingan mereka. ASEAN adalah warisan leluhur kami yang harus dipelihara dan dikembangkan semaksimal mungkin dan dalam konteks yang lebih luas di mana tidak ada yang lain kecuali Kawasan Pasifik.

# **Perkembangan Ekonomi Dunia dan Implikasinya untuk Kawasan Pasifik\***

Lawrence B. KRAUSE

## **PENGANTAR**

Kemunduran ekonomi dunia yang mulai sesudah kenaikan kedua harga-harga minyak pada tahun 1979 dikenal sebagai Resesi Besar untuk membedakannya dari siklus-siklus persediaan yang umum di negara-negara industri dalam periode lepas perang. Resesi ini begitu parah sehingga mengakibatkan suatu krisis dalam ekonomi dunia. Suatu krisis mempunyai dua arti. Ia berarti bahwa terjadi perubahan-perubahan institusional yang tidak akan dibalik dengan penyembuhannya dan ia menunjukkan bahwa situasinya memerlukan perhatian besar dan kiranya tidak akan sembuh dengan sendirinya.

## **ASAL KRISIS**

Asal krisis ini sulit diketahui dengan pasti karena kecenderungan-kecenderungan tertentu yang telah bertahun-tahun dilihat tak dapat dipertahankan. Akan tetapi, kedua ledakan harga minyak dasawarsa 1970-an rupanya paling langsung bertanggung jawab. Sejauh itu diasumsikan bahwa harga nyata energi akan selalu menurun tidak peduli permintaannya meningkat, akan tetapi terbukti bahwa energi adalah sumber daya langka yang harus dihemat. Sebagai akibat meningkatnya harga relatif energi timbul masalah-masalah penyesuaian yang sangat sulit bagi negara-negara industri karena dasar pertumbuhan produktivitas adalah semakin banyak digunakannya energi murah pada teknologi baru. Oleh sebab itu diperlukan perubahan-perubahan yang mendasar.

---

\*Terjemahan kuliah yang disampaikan pada Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik yang diselenggarakan oleh CSIS Jakarta di Bali, 21-23 Nopember 1983. Diterjemahkan oleh Kirdi DIPOYUDO.



Asal krisis yang lebih jauh dapat dilacak pada pengembangan dan kemudian penekanan negara kesejahteraan yang berlebihan di negara-negara industri. Negara kesejahteraan adalah suatu sistem mengagumkan untuk membagi keuntungan karena berkisar pada pembagian, akan tetapi suatu sistem yang sangat buruk untuk membagi beban karena ia mengabaikan insentif untuk produksi. Ketika syarat-syarat perdagangan bergeser merugikan negara-negara industri dan menuntut agar mereka ikut memikul beban, sistemnya tidak memadai.

Asal ketiga krisis itu adalah timbulnya harapan-harapan pertumbuhan dan perbaikan kesejahteraan yang berlebihan di negara-negara berkembang tertentu. Pertumbuhan itu diinginkan dan keterbelakangan relatif negara-negara berkembang mengisyaratkan bahwa pertumbuhan cepat adalah mungkin dalam periode mengejar kemajuan industri, akan tetapi hal itu tidak mengisyaratkan bahwa pertumbuhan bisa berlangsung terus tanpa penyesuaian dengan kondisi dunia. Ketika ekonomi dunia goyah, beberapa negara berkembang, khususnya di Amerika Latin, tidak bersedia memperlambat pertumbuhan mereka yang mungkin berkat tersedianya pinjaman luar negeri dari bank-bank komersial, akan tetapi orang tidak dapat meminjam terus tanpa batas dan secara demikian diciptakan suatu unsur lain dalam krisis itu.

## BUKTI-BUKTI KRISIS

Yang membedakan Resesi Besar ini dengan resesi sebelumnya ialah lama dan dalamnya. Siklus-siklus persediaan umumnya mempunyai kemunduran sembilan bulan, akan tetapi siklus sekarang ini berlangsung 20 bulan di beberapa negara dan sampai 36 bulan di lain-lain negara. Sebagai akibatnya GNP per jiwa menurun di bawah tingkat yang dicapai beberapa tahun sebelumnya. Tiada kesempatan kerja baru dan pengangguran mencapai tingkat rekor untuk periode lepas perang. Angka rata-rata pengangguran di negara-negara OECD di atas 10% untuk beberapa waktu dan diperkirakan tidak akan menurun dengan cepat. Di Eropa sampai 80% dari para penganggur paling sedikit telah menganggur selama satu tahun. Ini menunjukkan adanya suatu masalah struktural dalam pasaran tenaga kerja dan suatu masalah kemasyarakatan pada umumnya.

*Kedua*, perdagangan internasional menurun dua tahun berturut-turut. Ini berarti karena perdagangan internasional adalah mekanisme yang menyebar kesejahteraan ketika ekonomi dunia berkembang, akan tetapi juga mekanisme yang menyebar resesi besar ke semua negara.

*Ketiga*, harga bahan-bahan mentah yang memasuki perdagangan internasional banyak menurun. Dari Oktober-November 1980 sampai Oktober-

Nopember 1982, bahan mentah non-minyak harganya rata-rata turun 30% lebih diukur dalam dollar AS. Bahkan minyak harganya turun US\$5 per barrel. Sejak itu terjadi perbaikan tetapi lambat dan selektif. Misalnya harga tembaga tidak banyak meningkat.

*Keempat*, banyak negara berkembang yang mempunyai banyak hutang luar negeri tidak mampu memenuhi kewajiban-kewajiban mereka. Krisis hutang itu mulai di Eropa Timur, terutama di Polandia, tetapi menyebar ke lain-lain negara dengan terus berlangsungnya Resesi Besar. Dari waktu ke waktu, negara-negara seperti Zaire, Zambia dan Turki terpaksa menjadwalkan kembali hutang-hutang mereka, tetapi ini pada pokoknya hutang-hutang dari lain-lain pemerintah atau lembaga-lembaga resmi, sedangkan hutang dari bank-bank komersial tidak banyak. Akan tetapi mulai bulan Agustus 1982, ketika Meksiko tidak lagi dapat membayar hutang dan bunganya, krisisnya menjadi lebih parah karena terlibat hutang-hutang yang lebih besar khususnya dari bank-bank komersial. Kemudian Brazil, Chili, Venezuela dan Argentina menghadapi kesulitan yang sama.

Akhirnya, bukti krisis itu terlihat dalam operasi sistem moneter dan perdagangan internasional. Nilai-nilai tukar naik-turun, akan tetapi masih muncul langkah-langkah salah yang berarti. Khususnya dolar AS dinilai terlalu tinggi, sebagian karena dollar telah menjadi uang transaksi utama di banyak negara di luar Amerika Serikat. Ini merupakan suatu perkembangan yang tidak biasa dan tidak diinginkan. Juga ada suatu gerakan umum ke arah proteksionisme dalam sistem perdagangan dunia seperti didokumentasi oleh beberapa satuan tugas yang memberikan laporan kepada Konferensi Kerjasama Ekonomi Pasifik. Ini memperlemah sistemnya dan menimbulkan kekhawatiran bahwa malapetaka dasawarsa 1930-an akan terulang.

## AKIBAT-AKIBAT KRISIS

Di negara-negara industri, khususnya di Eropa, masalah-masalah struktural terungkap dalam krisis ini, menjadi lebih parah karenanya, dan menjadi lebih sulit untuk diatasi karena sebagai akibat krisis itu ekonomi tumbuh lebih lambat. Masalah struktural itu pertama-tama berkaitan dengan pasaran tenaga kerja yang menjadi lebih kaku akibat tindakan-tindakan pemerintah, serikat-serikat buruh, dan praktek bisnis. Masalah struktural lain berkaitan dengan semakin besarnya peranan pemerintah di bidang ekonomi yang sebelumnya diserahkan kepada perusahaan swasta. Peranan ini timbul dalam usaha-usaha pemerintah untuk mencegah perusahaan-perusahaan gulung tikar dan menciptakan lebih banyak pengangguran. Akan tetapi ini berarti bahwa alokasi sumber daya mengalami distorsi. Tanpa keluwesan dalam pasaran



tenaga kerja dan produk, pertumbuhan tidak dapat berjalan jauh tanpa menyebabkan inflasi. Ini berarti bahwa negara-negara itu akan tumbuh sangat pelan. Pantas dicatat bahwa perbaikan di Eropa dipelopori oleh Inggris dan Jerman Barat. Jerman Barat mempunyai lebih sedikit masalah struktural daripada Perancis dan Italia, sedangkan di Inggris dilaksanakan kebijaksanaan untuk mengatasi masalah-masalah struktural untuk beberapa tahun. Sementara harganya dalam menurunnya output tinggi, tindakan itu rupanya efektif.

Berakhirnya peranan bank-bank komersial dalam pembiayaan defisit neraca pembayaran negara-negara berkembang juga merupakan suatu akibat krisis ini. Peminjaman semacam itu tidak lagi tampak diinginkan oleh para peminjam, para pemberi pinjaman dan para regulator perbankan. Adalah secara kebetulan bahwa negara-negara OPEC memilih bank-bank komersial untuk mendepositokan kelebihan uang mereka. Karena kelebihan itu kini telah berakhir dan menjadi defisit, sumber uang tidak tersedia. Sebelumnya, negara-negara kurang berkembang peminjam suka dengan pembiayaan ini karena suku bunganya lebih rendah dari angka inflasi dan uangnya diberikan tanpa ikatan. Kini pinjaman-pinjaman itu dibebani suku bunga yang tinggi dan bank-bank bersama IMF menetapkan syarat-syarat pinjaman yang ketat. Sebelumnya bank-bank melihatnya sebagai bisnis yang mudah dan menguntungkan. Yang harus mereka lakukan hanyalah menambah suatu margin pada peminjaman antar bank dan mereka tidak perlu memikirkan risikonya karena diberikan jaminan pemerintah. Sekarang bank-bank itu banyak memikirkannya dan mengetahui bahwa mereka tidak akan dibayar pada waktunya kendati jaminan pemerintah dan pada akhirnya bisa terpaksa memberikan konsesi-konsesi. Akhirnya, regulator-regulator bank mulai membatasi kebebasan bank-bank untuk bertindak dan kurang senang dengan jenis pinjaman ini. Sebagai akibatnya di masa mendatang negara-negara berkembang akan terpaksa mengandalkan bentuk pembiayaan internasional yang lain seperti pinjaman pemerintah untuk pemerintah, lembaga-lembaga internasional, investasi swasta langsung dan akan lebih bergantung pada tabungan domestik untuk membiayai pertumbuhan.

## AKHIR MUKJIZAT JEPANG

Suatu perubahan penting lain di Kawasan Pasifik ialah akhir mujizat ekonomi Jepang. Di masa lampau Jepang adalah negara industri yang paling berhasil, tetapi hari depannya problematis. Jepang di masa lampau mampu bertumbuh dengan cepat karena kemajuan efisiensi dinamisnya adalah lebih besar daripada kerugian efisiensi statisnya. Ia mempunyai suatu ekonomi usaha swasta dengan bimbingan pemerintah yang kuat dan rupanya mendapat

keuntungan dari keduanya. Ia berhasil mengembangkan lembaga-lembaga tertentu dan pola-pola tingkah laku yang menunjang pertumbuhan. Adalah faktor-faktor ini, ditinjau dari tantangan-tantangan baru, yang mendatangkan suatu perspektif yang lebih pesimistis.

Sepuluh ciri adalah penting. *Pertama*, pengembangan firma-firma bisnis konglomerat yang besar menunjang pertumbuhan dengan mengerahkan sumber-sumber daya dalam negeri termasuk modal (baik saham maupun hutang), manajemen, tenaga kerja dari filial-filial lain dan mempunyai pasaran untuk penjualan kepada filial-filial itu. *Kedua*, institusi penempatan tenaga kerja selama hidup (sekali pun diakui batas liputannya) menciptakan karyawan-karyawan dengan dedikasi yang loyal, tidak melakukan pemogokan dan merupakan tempat di mana firmanya bisa menanamkan modal manusia. *Ketiga*, pemerintah dan dunia bisnis menyusun suatu sistem kerjasama yang membantu lewat asosiasi dan identifikasi kaum bisnis, politisi dan birokrat. *Keempat*, sistem pendidikannya kuat dan dimaksud untuk menguasai detail dan menghasilkan tenaga kerja industri yang baik. *Kelima*, sistem politiknya memberikan kepemimpinan yang mantap dan lama lewat Partai Demokrat Liberal (PDL) seperti terbukti dalam kemampuan Perdana Menteri Ikeda untuk menunjuk enam dari ketujuh perdana menteri berikutnya. *Keenam*, Jepang mempunyai suatu perasaan tujuan nasional, yaitu mengejar Barat, yang membantu pembentukan konsensus kebijaksanaan. *Ketujuh*, pemerintah hanya menuntut sebagian kecil GNP karena kewajiban-kewajiban pertahanannya sangat kecil. *Kedelapan*, tingkat tabungan rumah tangga sangat tinggi dan secara demikian mampu membiayai investasi-investasi besar. *Kesembilan*, Jepang menyediakan bagian pasaran dunia yang kecil dan mudah dikembangkan tanpa memancing tanggapan-tanggapan kompetitif. *Akhirnya*, kebijaksanaan ekonomi, mikro maupun makro, dirancang dengan baik untuk menunjang pertumbuhan. Jepang selalu berhasil mengidentifikasi masalah-masalah ekonomi yang paling serius dan menanganinya.

Kendati ciri-ciri yang menunjang pertumbuhan ini dan keberhasilannya menciptakan firma-firma bisnis yang sangat efisien dan dikelola dengan baik, sektor modern ekonomi Jepang hanya menampung sekitar 30% angkatan kerjanya (sektor modernnya lebih besar bila diukur dengan nilai tambah), 70% lainnya tradisional dan tidak efisien. Dengan demikian Jepang tetap merupakan suatu ekonomi ganda. Diharapkan bahwa pertumbuhan cepat akan memperkecil sektor tradisional tetapi hal itu tidak terjadi karena pekerjaan tradisional adalah dalam pemerintahan atau dilindungi oleh kebijaksanaan dan praktek-praktek kemasyarakatan.

Berlanjutnya pertumbuhan Jepang menghadapi dua tantangan yang mengubah prospeknya. *Pertama*, Jepang berada pada akhir tahap pengejaran



di mana teknologi dari luar negeri (terutama dari Amerika Serikat) disesuaikan dan diperbaiki. Jepang kini di garis depan teknologi dan harus menciptakan perbaikan-perbaikannya sendiri. Penciptaan teknologi adalah lebih lamban, lebih mahal dan lebih riskan daripada peniruan teknologi. *Kedua*, selama dua dasawarsa mendatang ini, penduduk Jepang akan menjadi tua dengan cepat. Angkanya dua kali lebih tinggi daripada di kebanyakan negara industri. Ini akan mempersulit pasaran tenaga kerja dan sektor pemerintah.

Terdapat empat bidang kekurangan yang penting dalam ekonomi Jepang sejak beberapa waktu yang akan menjadi semakin berat di bawah tantangan-tantangan baru itu. Yang pertama dan paling serius adalah proteksionisme pertanian yang sekitar dua kali lebih restriktif (membatasi) daripada Pasaran Bersama Eropa (PBE). Ini penting karena membengkokkan penggunaan tanah, sumber daya Jepang yang paling langka. Ia merupakan sebab utama perumahan buruk dan kongesti kota-kota di Jepang. Sudah barang tentu ia juga mengundang perselisihan dengan rekan-rekan dagang Jepang. Kekurangan lain yang berkaitan dengan kebijaksanaan perdagangan ialah perlindungan bisnis, pengecer, grosir dan pabrikan kecil yang tidak efisien. Perlindungan ini sebagian besar berasal dari pengaturan dan sebagian dari tradisi, tetapi semuanya itu mengakibatkan distorsi sumber daya. Pasar modal Jepang juga mempunyai kekurangan khususnya dalam menyediakan modal saham untuk usaha-usaha baru. Akan tetapi firma-firma ini bisa merupakan pelopor kemajuan teknologi tinggi. Akhirnya, Jepang tidak mampu mengakomodasi impor yang lebih besar. Impor Jepang sebagai bagian GNP konstan selama satu dasawarsa lebih sedangkan bagian ekspor terus meningkat. Tiada negara yang dapat mengekspor tanpa mengimpor. Dengan mekanisme tertentu, ekspor dan impor Jepang akan disesuaikan dan pertumbuhan Jepang akan menjadi lamban bila hal itu terjadi.

Selain itu, lembaga-lembaga Jepang telah menjadi disfungsional (kurang berfungsi) dalam keadaan sekarang ini. Politik yang mantap berarti tiada kompetisi untuk ide-ide baru; perselisihan-perselisihan berkisar pada orang-orang dan bukan ide-ide sehingga masyarakat tidak siap untuk perubahan-perubahan besar dalam kebijaksanaan. Sistem pendidikannya juga tidak menggalakkan kreativitas gagasan-gagasan, yang juga perlu di garis depan teknologi, karena menekankan hafalan. Sistem perpajakan yang dirancang untuk pertumbuhan tinggi dengan inflasi tinggi tidak lagi memberikan pendapatan yang memadai karena kini pertumbuhan dan inflasi di Jepang tidak tinggi. Penempatan tenaga kerja seumur hidup mendatangkan beberapa masalah dalam siklus kelesuan dan dalam industri yang secara struktural lemah dan juga mengakibatkan kerahasiaan dalam teknologi tinggi. Pada gilirannya ini memperlambat proses penyebaran teknologi ciptaan dalam negeri. Akhir-

nya, Jepang kehilangan perasaan tujuan nasionalnya. Apakah ganti GNP yang lebih tinggi?

Sernua kesukaran ini memuncak akibat suatu kesalahan pokok kebijaksanaan ekonomi. Pemimpin-pemimpin Jepang mengira bahwa pengeluaran pemerintah terlalu tinggi dan merupakan sebab defisit fiskal kendati kenyataan bahwa pengeluarannya sebagai bagian GNP lebih rendah dari semua negara industri lainnya. Kenyataannya, masalahnya adalah suatu sistem perpajakan yang tidak memadai. Mengurangi pengeluaran pemerintah seperti dilakukan sejak beberapa tahun hanya menekan ekonomi domestik, mengurangi pendapatan pemerintah, tetapi tidak banyak mempengaruhi defisit. Sebagai kompensasi untuk kontraksi fiskal, Jepang di masa lampau mempunyai uang yang sangat mudah. Ini memperlemah yen dan menggalakkan pertumbuhan di bawah pimpinan ekspor, tetapi merugikan rekan-rekan dagang Jepang di tengah-tengah Resesi Besar. Jepang mempunyai suatu ekonomi tabungan berlebihan yang klasik yang kiranya tidak akan disembuhkan dengan menciptakan likuiditas yang berlebihan.

Akibat semuanya ini kiranya ialah pertumbuhan lamban menurut ukuran lepas perang Jepang. Perbaikan kiranya akan kecil dan singkat dan periode-periode stagnasi kiranya akan menjadi lebih panjang. Ini akan mempunyai dampak negatif atas ekonomi Kawasan Pasifik yang perlu dievaluasi.

## REAKSI BERLEBIHAN DI AMERIKA SERIKAT

Sebagai kekuatan ekonomi terbesar di dunia, Amerika Serikat pasti mengalami dampak penting Resesi Besar dan tindakan-tindakan Amerika Serikat pada gilirannya mempunyai dampak besar padanya. Selama dasawarsa 1970-an, Amerika Serikat menderita inflasi yang meningkat dan kemajuan produktivitas yang menurun yang bersama-sama mengakibatkan pertumbuhan yang sangat lamban. Sebagai keseluruhan, resesi dunia itu membuat masalah-masalah Amerika Serikat lebih parah karena mengurangi permintaan ekspor Amerika Serikat dari lain-lain negara industri. Demikianpun krisis hutang mengurangi permintaan negara-negara kurang berkembang yang merupakan langganan produk-produk Amerika Serikat yang sangat penting.

Amerika Serikat menyusun suatu kebijaksanaan untuk mengatasi masalah-masalah itu. Inflasi dilihat sebagai masalah yang paling serius dan kebijaksanaan moneter yang restriktif dipilih sebagai alat untuk mengatasinya. Sebagai akibatnya suku bunga naik secara dramatis, ekonomi memasuki suatu resesi yang parah, tetapi inflasi dihentikan. Untuk memulihkan pertumbuhan dan kemajuan produktivitas, pajak-pajak pribadi dan bisnis diturunkan se-



cara tajam. Ini bukan saja dimaksud untuk merangsang ekonomi, tetapi juga untuk meningkatkan insentif bagi tabungan dan usaha produktif swasta. Tujuannya yang ketiga ialah mengubah pengeluaran pemerintah guna meningkatkan alokasi untuk pertahanan nasional secara berarti dan mengurangi alokasi untuk program-program domestik, sosial dan transfer.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan ini merupakan suatu reaksi berlebihan terhadap keadaan ekonomi. Kombinasi kebijaksanaan itu mendatangkan suatu perbaikan ekonomi yang besar di Amerika Serikat, akan tetapi juga beberapa akibat sampingan yang tidak diinginkan. Penurunan pajak-pajak dan kenaikan pengeluaran pertahanan memberikan terlalu banyak rangsangan fiskal kepada ekonomi. Sebagai kompensasi, para pejabat moneter terpaksa mempertahankan lebih banyak pengendalian daripada biasanya dan ini berarti berlanjutnya suku bunga nyata yang tinggi. Pada waktunya, kepincangan dalam kebijaksanaan ini, kebijaksanaan fiskal yang terlalu merangsang dan kebijaksanaan moneter yang terlalu ketat, bisa merugikan ekonomi. Ia menyondongkan struktur output dari investasi ke arah konsumsi (termasuk konsumsi pemerintah). Sebagai akibatnya dollar diberi nilai yang terlalu tinggi dalam pasaran valuta asing sehingga neraca pembayaran Amerika Serikat menjadi buruk. Defisit Amerika Serikat tahun 1982 adalah US\$ 11 milyar. Diperkirakan bahwa defisit itu meningkat menjadi US\$ 40 milyar tahun 1983 dan akan meningkat lagi menjadi US\$ 75 milyar pada tahun 1984. Sementara defisit Amerika Serikat menolong lain-lain negara dalam perbaikan ekonomi mereka, defisit-defisit sebesar itu tidak dapat dipertahankan. Lagi pula defisit-defisit itu mengipasi sentimen proteksionis di Amerika Serikat.

Kalau kepincangan kebijaksanaan Amerika Serikat itu tidak diperbaiki, maka pada waktunya pertumbuhan Amerika Serikat akan menjadi lamban, dan mungkin jatuh di bawah pertumbuhan potensi (berarti meningkatnya pengangguran) pada akhir 1985. Yang diperlukan ialah suatu perbaikan di tengah jalan. Karena kebanyakan penyesuaian harus dilakukan lewat pajak-pajak yang lebih tinggi, kemungkinan besar keputusannya akan ditunda sampai sesudah pemilihan presiden tahun 1984.

## IMPLIKASI UNTUK KAWASAN PASIFIK

Kawasan Pasifik sejauh ini adalah kawasan ekonomi dunia yang paling dinamis. Seperti terlihat dari angka-angka pertumbuhan pada Tabel 1, negara-negara berkembang kawasan ini menikmati pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi di tengah-tengah kemalangan internasional. Soal yang perlu dijawab ialah apakah diferensial pertumbuhan Kawasan Pasifik itu bisa berlangsung terus. Untuk menjawab pertanyaan ini, harus diperhatikan mengapa diferensial pertumbuhan itu ada.

Tabel 1

## PERSENTASE MAJEMUK PERTUMBUHAN GNP NYATA

	1973-1978	1978-1982	1973-1982	GNP Per Jiwa 1981 (US\$)
<i>Negara Maju:</i>				
Australia	2,20	2,47	2,32	11.080
Kanada	3,20	0,37	1,93	11.400
Jepang	3,35	4,20	3,73	10.080
Selandia Baru <sup>a</sup>	1,13	1,49	1,27	7.700
Amerika Serikat	2,78	0,66	1,83	12.783
<i>Negara Industri Baru:</i>				
Hongkong <sup>b</sup>	—	—	9,90 <sup>c</sup>	5.100
Korea <sup>a</sup>	10,30	3,44	7,68	1.700
Singapura <sup>a</sup>	6,88	9,87	7,99	5.240
Taiwan <sup>a</sup>	9,17	6,69	7,78	2.614 <sup>d</sup>
<i>ASEAN (4):</i>				
Indonesia <sup>a</sup>	7,21	7,90	7,47	530
Malaysia <sup>a</sup>	6,96	7,92	7,32	1.840
Pilipina	6,28	4,53	5,50	790
Muangthai	7,70	5,57	6,75	770

<sup>a</sup> Data hanya sampai 1981.<sup>b</sup> Pertumbuhan GNP rata-rata.<sup>c</sup> 1970-1981.<sup>d</sup> Perkiraan.Sumber: IMF, *Taiwan Statistical Data Book*; World Bank, *World Development Report*.

Di masa lampau terdapat beberapa faktor penting. Di antara yang terpenting adalah peranan Jepang. Pertumbuhan Jepang yang cepat menyebar di seluruh kawasan. Jepang membeli bahan-bahan mentah, menyediakan wisatawan-wisatawan, melakukan investasi-investasi langsung, dan firma-firma dagangnya menangani perdagangan untuk banyak negara. Ini menunjukkan bahwa proses mengejar ketinggalan itu bisa berjalan dan sejumlah negara mulai mengikuti model Jepang yang menciptakan harapan-harapan pertumbuhan di kawasan. Faktor lain adalah tiadanya ideologi anti-pasaran di kawasan. Negara-negara tidak takut membiarkan pasaran menggalakkan pertumbuhan yang juga mengembangkan pengendalian diri tetapi bukan isolasionisme. Ketiga, bangsa-bangsa Pasifik adalah orang-orang pragmatis yang



sangat melek huruf, menilai pendidikan dan memperhatikan kesehatan masyarakat yang menunjang pertumbuhan. Keempat, Kawasan Pasifik mempunyai banyak macam sumber daya alam yang umumnya mencukupi kebutuhan kawasan kecuali minyak. Akan tetapi kekayaan sumber daya alam itu tidak begitu besar (mungkin kecuali Malaysia) sehingga negara-negara tidak bersemangat untuk mengembangkan sumber daya manusia mereka. Akhirnya, terdapat suatu lingkungan dunia permisif yang menyerap ekspor kawasan yang meningkat. Amerika Serikat adalah yang paling penting dalam hal ini karena mempunyai suatu pasaran terbuka dan kesediaan untuk mengalihkan teknologi kepada lain-lain negara.

Maka muncullah sekelompok negara yang mempunyai kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan gangguan-gangguan. Secara demikian setiap gangguan, positif atau negatif, membantu Kawasan Pasifik karena negara-negara itu lebih baik menyesuaikan diri daripada lain-lain kawasan sehingga daya saing mereka meningkat.

Dengan satu kekecualian, faktor-faktor ini kiranya tidak akan berubah. Kekecualiannya adalah peranan Jepang sebagai suatu perangsang pertumbuhan akibat ekonomi domestik yang stagnan. Akan tetapi dalam waktu dekat ini Amerika Serikat kiranya akan mengalami pertumbuhan yang lebih cepat daripada di masa lalu dan akan menggantikan Jepang yang tumbuh secara lebih lambat. Skenario yang paling besar kemungkinannya ialah bahwa diferensial pertumbuhan Kawasan Pasifik akan dipertahankan.

Juga perlu disebutkan kemungkinan meningkatnya peranan RRC. Kalau kebijaksanaan Cina sekarang ini dipertahankan selama dua puluh tahun, maka Cina akan menjadi suatu kekuatan ekonomi besar di kawasan. Kalau ia tetap berorientasi pada pertumbuhan dan melihat keluar, maka perdagangan Cina akan sangat besar. Akan tetapi suatu periode kebijaksanaan konsisten yang lama semacam itu tidak dikenal di Cina sejak beberapa dasawarsa dan sebagai akibatnya tidak dapat dibuat perkiraan-perkiraan yang eksplisit.

Untuk meringkas, diperkirakan bahwa suatu diferensial pertumbuhan yang positif di Kawasan Pasifik akan bertahan, bahwa berkurangnya rangsangan pertumbuhan dari Jepang akan diimbangi dengan rangsangan yang lebih besar dari Amerika Serikat, dan ada kemungkinan bahwa RRC akan memainkan peranan yang lebih besar.

Perdagangan internasional adalah pelayan pertumbuhan di Kawasan Pasifik dan ini kiranya tidak akan berubah. Akan tetapi pada waktu yang sama, kiranya akan terjadi perubahan dalam bobot rekan-rekan dagang. Sementara perdagangan intra-Pasifik sangat penting bagi semua negara di

kawasan dan bahkan luar biasa penting bagi sementara negara, perdagangan dengan lain-lain kawasanlah yang tumbuh lebih cepat pada tahun-tahun belakangan ini. Perdagangan dengan Eropa, dengan negara-negara OPEC dan dengan negara-negara Amerika Latin tertentu khususnya sangat dinamis. Sesuai dengan itu, bagian intra-Pasifik berkurang.

Akan tetapi masalah-masalah ekonomi lain-lain kawasan kiranya akan merintangi pertumbuhan ekonomi mereka untuk masa depan yang dekat ini. Eropa mempunyai masalah-masalah struktural yang harus diatasi sebelum pertumbuhan cepat bisa kembali. Negara-negara OPEC telah berhasil menyerap meningkatnya sumber daya berkat menanjaknya harga-harga minyak. Kecuali kalau harga-harga minyak menanjak lagi, sesuatu yang kiranya tidak akan terulang, impor negara-negara OPEC kiranya tidak akan tumbuh lebih cepat dan mungkin akan lebih lamban daripada rata-rata impor dunia. Banyak negara di Amerika Latin mempunyai masalah-masalah hutang yang berat. Sekalipun hanya merupakan suatu kendala sementara atas pertumbuhan mereka, ini kiranya akan cukup lama sehingga pantas disebutkan. Pasaran-pasaran non-Pasifik kiranya tidak akan tumbuh sangat cepat, artinya lebih lamban daripada selama dasawarsa 1970-an.

Prospek pertumbuhan perdagangan di Kawasan Pasifik tetap cerah. Negara-negara berada pada tahap perkembangan yang berbeda-beda dan dengan pertumbuhan cepat perubahan-perubahan dalam keuntungan komparatif akan berlanjut. Pertumbuhan menciptakan potensi ekspor dan impor baru. Sementara perubahan yang konstan memerlukan adaptabilitas (daya menyesuaikan diri), ini adalah kecakapan yang paling menonjol di kawasan di masa lampau. Orang bisa memperkirakan bahwa perdagangan intra-Pasifik akan tumbuh dengan cepat dan menjadi bagian perdagangan masing-masing negara yang lebih besar.

Pergeseran-pergeseran dalam keadaan keuangan dunia kiranya juga akan terungkap di Kawasan Pasifik. Sekalipun bank-bank komersial tidak akan memperluas pinjaman neraca pembayaran portofolio untuk negara-negara berkembang, mereka akan berusaha memperluas distribusi geografis pinjaman-pinjaman mereka dalam rangka diversifikasi. Jadi, negara-negara Pasifik dengan sedikit hutang luar negeri akan dicari oleh bank-bank. Lagi-pula bank-bank akan meningkatkan pembiayaan perdagangan mereka untuk menggantikan lain-lain sumber keuntungan yang akan cocok dengan kebutuhan-kebutuhan Pasifik. Akhirnya, lembaga-lembaga keuangan internasional termasuk IMF dan Bank Dunia akan mengarahkan sumber daya dan energi mereka ke negara-negara di lain-lain kawasan. Boleh jadi tepat bagi Bank Pembangunan Asia untuk memainkan peranan yang lebih penting di kawasan.



Berlanjutnya pertumbuhan cepat di Pasifik kiranya juga akan mempengaruhi lembaga-lembaga keuangan yang beroperasi di kawasan. Kawasan Pasifik akan menarik bank-bank komersial dari mana-mana yang ingin ikut dalam bisnis itu. Beberapa pusat keuangan di kawasan kiranya akan berkembang. Ketidakpastian politik Hongkong bisa merupakan suatu masalah yang akan mendorong bank-bank untuk melihat ke tempat lain. Singapura dan lain-lain pusat dengan jalinan-jalinan komunikasi dan pengangkutan yang baik dan lingkungan peraturan yang permisif kiranya akan makmur. Selain itu, orang bisa mudah membayangkan perkembangan pasar-pasar saham regional dan lain-lain lembaga keuangan regional yang khusus.

## PENUTUP: LANDASAN KERJASAMA PASIFIK

Prospek yang dipaparkan di atas mengisyaratkan bahwa Kawasan Pasifik akan tetap terpisah dari masalah-masalah lain-lain kawasan. Akan tetapi masalah-masalah itu mempunyai implikasi-implikasi dan mendatangkan keharusan-keharusan bagi negara-negara Pasifik. Suatu catatan yang jelas ialah bahwa negara-negara Pasifik sangat picik pandangannya kalau mereka membiarkan masalah-masalah yang berakut di lain-lain kawasan secara negatif mempengaruhi hubungan antara mereka sendiri. Bahkan kalau negara-negara Eropa menjadi lebih proteksionis, tidaklah bijaksana bagi negara-negara Pasifik untuk membalas dan secara demikian menghambat perdagangan. Demikianpun tidaklah bijaksana membiarkan kesulitan-kesulitan keuangan di Amerika Latin mengganggu berlanjutnya pembiayaan lancar perdagangan dan investasi di Kawasan Pasifik. Campur tangan itu bisa datang dari bank-bank atau regulator-regulator bank dan keduanya tidak dibenarkan. Suatu tanggapan tepat terhadap tantangan-tantangan ini, kalau muncul, bisa diberikan lewat suatu proses konsultasi regional. Ini tidaklah berarti bahwa tanggapan-tanggapan yang sama pasti lebih baik, tetapi reaksi yang ditentukan secara sepihak tanpa mempertimbangkan akibat-akibat sampingan yang tidak dimaksud kiranya akan lebih buruk.

Melangkah ke soal-soal yang tidak jelas, kenyataan bahwa potensi berlanjutnya pertumbuhan cepat di Pasifik mungkin ada, tidak menjamin bahwa hal itu akan terjadi. Kebijakan bisa mendorong kemakmuran dan juga bisa menjeranya (biarpun kemungkinan besar tidak sengaja di Pasifik). Ada formula kebijakan untuk mendorong kemakmuran, Ini menuntut dipertahankan dan dipergiatnya kebijakan-kebijaksanaan yang berorientasi keluar. Ini menerima dan memajukan spesialisasi internasional. Dan ia bersedia untuk hidup dengan risiko-risiko interdependensi erat. Bersamaan dengan itu, makin erat interdependensi makin besar kemungkinan timbulnya ketegangan dalam hubungan ekonomi. Kalau ketegangan ini ditangani secara

sepihak, kiranya akan terjadi kesalahan-kesalahan. Kalau ketegangan itu ditangani secara bilateral, pihak ketiga yang tidak salah sering menjadi korban dan ketegangan tertentu tidak bisa diatasi dengan baik secara bilateral. Adalah pendekatan regional untuk melenyapkan ketegangan dari interdependensi erat yang masuk akal. Pendekatan ini mungkin tidak sebaik penyelesaian global, tetapi boleh jadi ini suatu impian karena globalisme mengalami kemunduran. Regionalisme Pasifik tidak perlu dan tidak boleh mengadakan diskriminasi terhadap lain-lain kawasan, tetapi bisa berhasil juga. Menjajaki kemungkinan kerjasama regional adalah pendekatan terbaik yang mungkin untuk menangani ketegangan-ketegangan interdependensi Pasifik.

Seorang skeptikus bisa mengatakan bahwa Pasifik tidak akan berbeda dengan lain-lain kawasan, maka mengapa memikirkan kerja sama regional. Seorang skeptikus lain bisa mengatakan bahwa kemakmuran Pasifik terjamin dan oleh sebab itu, sekali lagi, mengapa bersusah-susah. Akan tetapi pengamat yang bijaksana tidak akan percaya pada yang pertama dan akan menginginkan asuransi untuk yang kedua dan oleh sebab itu harus mendorong kerjasama regional.



# **Perkembangan Baru dalam GATT dan Perubahan dalam Lingkungan Perdagangan Dunia\***

A. KILPATRICK

Makalah ini menyajikan suatu pembahasan mengenai perkembangan dalam GATT (General Agreements of Tariff and Trade) dan perubahan-perubahan dalam lingkungan perdagangan dunia. Bagian yang menyangkut GATT meringkas hasil-hasil dari Pertemuan Tingkat Menteri GATT yang diselenggarakan dalam bulan Nopember 1982 dan menyidik kemajuan dalam implementasi program kerja yang disetujui oleh menteri-menteri dalam hubungan dengan butir-butir lain dari pekerjaan dalam rangka GATT. Bagian kedua memusatkan perhatian pada keadaan ekonomi dunia dan faktor-faktor yang dewasa ini menempa lingkungan perdagangan dunia. Hubungan Perdagangan Utara-Selatan, situasi hutang dan keuangan internasional dan sistem moneter internasional serta usul-usul untuk perombakan. Suatu ringkasan penyimpulan menyatukan pengamatan-pengamatan yang dilakukan melalui pembahasan tentang kebutuhan untuk mengendalikan keterkaitan-keterkaitan utama dalam lingkungan perdagangan yang diperlukan untuk menunjang kebangkitan ekonomi dunia.

## **PERKEMBANGAN BARU DALAM GATT**

Pertemuan tingkat menteri bulan Nopember 1982, yang diselenggarakan oleh GATT untuk pertama kali sejak hampir satu dasawarsa, menghasilkan suatu deklarasi yang terdiri dari dua bagian. Bagian pertama menyangkut komitmen umum untuk mendukung dan memperkuat sistem perdagangan multilateral dengan mengingat situasi ekonomi yang sulit ketika itu. Bagian kedua memuat suatu program kerja yang terdiri dari tujuh belas butir. Ini

---

\*Terjemahan makalah yang disajikan pada Konperensi Kerjasama Ekonomi Pasifik, Bali 21-23 Nopember 1983. Diterjemahkan oleh Djisman S. SIMANDJUNTAK.

adalah suatu program luas yang mencerminkan berbagai kepentingan yang terlibat dalam persiapannya. Ia berkisar mulai dari hal-hal praktis yang menyangkut penggolongan tarif sampai ke persoalan-persoalan kontroversial seperti pengamanan dan perdagangan hasil-hasil pertanian. Program kerja tersebut meliputi juga butir-butir yang secara khusus penting bagi negeri-negeri sepanjang pantai Pasifik, misalnya kredit ekspor bagi barang-barang modal.

Komitmen-komitmen dalam bagian pertama barangkali paling baik dapat diringkas dalam tekad perbuatan yang diberikan oleh anggota-anggota GATT: "Melakukan usaha yang sungguh-sungguh untuk menjamin bahwa kebijakan dan perlengkapan perdagangan adalah konsisten dengan asas-asas dan aturan-aturan GATT dan untuk melawan tekanan-tekanan proteksionis dalam perumusan dan implementasi kebijakan perdagangan nasional dan dalam pengusulan perundang-undangan; dan juga untuk menolak membuat atau mempertahankan perlengkapan yang tidak konsisten dengan GATT serta melakukan usaha-usaha yang sungguh-sungguh untuk menghindari perlengkapan-perengkapan yang akan membatasi atau mengelabukan perdagangan dunia."

Ini adalah suatu komitmen berjangkauan jauh yang dibuat oleh bangsa-bangsa yang ikut serta dalam perdagangan dunia justru dalam periode ketidakpastian ekonomi. Ia menggarisbawahi pengakuan oleh anggota-anggota bahwa GATT adalah landasan hukum dari sistem perdagangan multilateral dan bahwa elemen-elemen yang menegaskan kepentingan bersama dan dapat mendasari konsensus baru dalam penanganan kebijakan perdagangan multilateral perlu dikembangkan. Adalah pantas bahwa artikulasi konsensus politis yang baru seharusnya timbul pertama-tama dalam GATT -- organisasi perdagangan multilateral yang paling representatif -- tetapi asas tersebut sudah dikumandangkan dan diteliti dalam komunikasi pertemuan tingkat menteri OECD, pertemuan puncak Williamsburg negara-negara industri dan UNCTAD VI.

Berbagai persoalan telah dimasukkan dalam program kerja yang disetujui menteri-menteri GATT, tetapi ada beberapa elemen yang menonjol. Yang *pertama* di antaranya adalah pengaman.<sup>1</sup> Menteri-menteri meminta pengertian yang komprehensif tentang pengamanan, suatu hal yang menyentuh inti beberapa kesukaran dalam hubungan perdagangan Pasifik dan yang mencerminkan secara lebih umum masalah-masalah hangat dalam sistem perdagangan multilateral. Suatu keberhasilan dalam pembicaraan tentang persoalan

---

<sup>1</sup>GATT memberikan kesempatan bagi anggota-anggotanya untuk memberlakukan perlengkapan kebijakan yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan pokok GATT jika anggota tersebut menghadapi kesukaran karena perdagangan dengan anggota lain (Penterjemah).



pengamanan ini dianggap oleh kalangan luas sebagai "test litmus"<sup>1</sup> dari kesediaan politik kolektif untuk menangani proteksionisme.

Persoalan tentang aturan dan kegiatan GATT yang menyangkut negara-negara berkembang ditangani secara terpisah. Menteri-menteri setuju tentang pentingnya penyidikan yang lebih intensif atas Bagian IV dari GATT dan prospek peningkatan perdagangan antara negara maju dan negara berkembang. Hal-hal ini secara khusus adalah penting bagi negara-negara di Kawasan Pasifik di mana perdagangan antara negara-negara maju dan yang sedang berkembang merupakan bagian yang besar dari perdagangan keseluruhan dan akan terus demikian.

Deklarasi pertemuan menteri yang disebut di atas memuat juga bagian yang mengarahkan perhatian pada masalah-masalah perdagangan produk tertentu yang mempunyai arti penting bagi negara-negara di Kawasan Pasifik. Ini menunjukkan bahwa dalam bidang tertentu sasaran-sasaran liberalisasi perdagangan GATT belum disadari sebaik seperti dalam bidang-bidang lain. Karena itu, menteri-menteri meminta karya-karya baru yang akan dilakukan dalam bidang pertanian, produk dari logam dan mineral, produk-produk hutan dan perikanan dan dalam tekstil dan pakaian.

Ada empat dampak segera dan yang menguntungkan dari pertemuan tingkat menteri tersebut: menteri-menteri perdagangan telah diprihatinkan tentang kesukaran-kesukaran yang dihadapi negara baru, kerumitan masalah-masalah tertentu dan kebutuhan untuk memberi perhatian yang lebih besar pada pengendalian sistem perdagangan multilateral; menteri-menteri dan pemerintah mereka diamati oleh kalangan internasional dalam komitmen mereka pada asas-asas perdagangan dan mereka telah juga mengatakan ini di tanah air masing-masing; peran perdagangan telah diletakkan pada konteks ekonomi yang lebih luas, sesuatu yang tidak terlihat dalam tahun-tahun terakhir; dan pengalaman pertemuan tingkat menteri tersebut telah mendorong refleksi lebih jauh pada tahap politis tentang evolusi perdagangan dan situasi ekonomi internasional, begitu juga tentang jalan terbaik untuk menanganinya. Ini adalah perkembangan-perkembangan yang menggembarakan dalam manajemen sistem perdagangan multilateral.

Suatu penilaian tentang keberhasilan atau kegagalan pertemuan tingkat menteri hanya dapat dibuat dalam perjalanan waktu kalau sudah terlihat apakah manajemen sistem perdagangan dalam bulan-bulan dan tahun-tahun mendatang telah mengalami perbaikan dan khususnya kalau program kerja

---

<sup>1</sup>Litmus adalah bahan pewarna yang dipakai sebagai suatu test bagi asam-asam. Ia menjadi merah dalam asam dan menjadi biru dalam alkali (Penjerjemah).

yang disetujui telah dilaksanakan. Banyak butir-butir program kerja yang disetujui membutuhkan penyidikan atau rekomendasi dari anggota-anggota GATT dalam tahun 1984. Dengan demikian, suatu perkiraan sementara tentang kemajuan yang dicapai dapat dilakukan setahun sesudah pertemuan tingkat menteri atau setengah jalan dari program kerja umum yang dirancang untuk dua tahun.

Sampai sekarang hasil yang dicapai adalah setengah-setengah. Sepanjang menyangkut hal-hal umum, pertemuan tingkat menteri tersebut telah merangsang pertimbangan dan komitmen tentang manajemen sistem perdagangan internasional. Ini telah diperkuat dalam pertemuan-pertemuan multilateral selanjutnya. Anggota-anggota telah pula menyetujui bahwa komitmen tentang proteksionisme akan dimonitor melalui pertemuan-pertemuan dua kali setahun dari Dewan GATT dalam Sidang Penyidikan Khusus.

Di tingkat yang lebih khusus, Komisi Perdagangan Pertanian yang baru didirikan telah menyelenggarakan beberapa pertemuan dan merampungkan bagian pertama dari program kerjanya tentang penyelidikan perlengkapan-perengkapan yang mempengaruhi perdagangan hasil-hasil pertanian. Komisi ini juga telah menyelidiki operasi GATT yang berhubungan dengan subsidi, khususnya subsidi ekspor. Ini menyangkut persoalan-persoalan yang sensitif dan kompleks. Komitmen politis dari anggota-anggota akan diuji dalam usaha untuk menangani mereka. Komisi Perdagangan Pertanian telah setuju untuk menyelesaikan pekerjaannya serta membuat rekomendasi dalam musim panas 1984. Di bidang lain, perembukan telah dimulai tentang liberalisasi perdagangan hasil-hasil tropis. Dalam butir tentang hasil-hasil bahan mentah, penelitian pertama telah dibuat oleh Sekretariat GATT tentang perdagangan timah hitam dan hasil-hasilnya. Kelompok yang membahas pembatasan kuantitatif dan halangan non-tarif telah membuat daftar lengkap dari perlengkapan-perengkapan yang membatasi perdagangan. Penyelidikan perlengkapan-perengkapan ini atas dasar negara per negara telah pula dimulai. Akhirnya, Direktur Jenderal GATT telah melakukan tukar pikiran dengan IMF tentang penelitian yang mungkin dilakukan atas fluktuasi nilai tukar uang dan pengaruhnya terhadap perdagangan; ia mengharapkan akan mampu menyajikan usul-usul kepada anggota GATT pada akhir tahun 1983.

Perkembangan-perkembangan di atas patut disambut. Tetapi sampai batas tertentu, mereka telah diimbangrintang (counter balanced) oleh kemajuan yang lamban atau susah dalam bidang-bidang lain. Kekecewaan yang mendasar terletak dalam ketidakmampuan anggota-anggota untuk menerima persetujuan yang komprehensif tentang pengaman dalam tahun 1983. Hal ini, seperti disebut sebelumnya, adalah bagian pokok dari program kerja yang disetujui. Tetapi anggota-anggota tertentu ternyata tidak sanggup untuk me-



libatkan diri dalam perundingan yang berbobot atas dasar tolok ukur yang dimuat dalam deklarasi pertemuan tingkat menteri. Namun dalam bidang ini juga telah ada beberapa kemajuan. Dalam pertemuan tidak resmi, anggota-anggota telah membahas berbagai perlengkapan pengaman, termasuk tindakan-tindakan yang berada dalam "daerah kelabu" dan dilakukan di luar ketentuan resmi dari Pasal XIX, seperti perjanjian pembatasan ekspor sukarela, dan persetujuan-persetujuan marketing yang tertata (*orderly marketing arrangements*). Anggota-anggota terus memberikan dukungan pada perlunya pengertian komprehensif (tentang pengaman) dan usaha untuk itu juga berlanjut di Geneva. Dalam bidang lain, anggota-anggota sedang menunggu penelitian tentang tekstil dan pakaian yang akan berlaku sebagai dasar untuk penyidikan kemungkinan liberalisasi perdagangan di sektor ini. Begitu juga penelitian penting tentang hasil-hasil perikanan dan kehutanan sedang dipersiapkan. Akhirnya, beberapa anggota GATT menganggap bahwa perdagangan jasa-jasa merupakan bidang lain di mana pekerjaan pendahuluan dapat dilakukan secara hati-hati, meskipun negara berkembang mempertanyakan peran GATT dalam bidang ini.

Kiranya jelas bahwa sejumlah pekerjaan besar masih harus dilakukan kalau jadwal program kerja yang disebut di atas dipandang penting. Secara khusus ini benar kalau diingat jumlah persoalan yang penting dan kontroversial yang memerlukan rekomendasi dalam tahun 1984: perdagangan hasil-hasil pertanian, tekstil dan pakaian, pembatasan kuantitatif dan perlengkapan non-tarif, dan pekerjaan yang menyangkut pengertian pengaman. Semuanya ini akan menguji kegigihan politis para anggota. Tetapi kemajuan sangat diperlukan untuk tetap dapat konsisten dengan keputusan menteri-menteri: "mendukung dan mengembangkan sistem perdagangan GATT sehingga ia dapat memberi sumbangan besar bagi liberalisasi dan ekspansi perdagangan lebih lanjut."

Dua butir lain masih harus disebut dalam membahas kegiatan-kegiatan GATT dewasa ini. Ini tidak merupakan bagian dari program kerja yang disetujui oleh menteri-menteri, melainkan berasal dari komitmen yang dibuat dalam ronde Tokyo. Yang pertama menyangkut perundingan perluasan liputan dari Persetujuan tentang Perdagangan Pesawat Terbang Sipil. Baru-baru ini anggota-anggota menyetujui penambahan 32 kategori produk yang dipakai dalam pesawat terbang sipil. Ini adalah suatu langkah maju yang penting dan mencerminkan keyakinan pada keefektifan persetujuan ini dalam mendorong perdagangan di sektor penting ini. Di antara negara-negara Kawasan Pasifik yang merupakan penandatanganan termasuk Kanada, Jepang dan Amerika Serikat, dengan Indonesia dan Singapura sebagai peninjau.

## PERUBAHAN DALAM LINGKUNGAN PERDAGANGAN DUNIA

Lingkungan perdagangan internasional telah mengalami sejumlah gangguan dalam dasawarsa terakhir, berkisar dari kebutuhan untuk menyerap lonjakan harga minyak sampai pengaruh-pengaruh resesi yang terburuk sejak 1930-an. Penelitian tahunan GATT tentang Ekonomi Dunia dan kebijakan perdagangan - diterbitkan dalam bulan September - telah menjelaskan buruknya situasi sekarang. Penelitian tersebut membahas prestasi yang rendah dari ekonomi dunia dalam tahun 1980 dan 1981 dan resesi yang memburuk dalam tahun 1982 ketika produksi dan perdagangan dunia menurun. Kenaikan yang lemah dari produksi dan perdagangan hasil-hasil pertanian dunia dilampaui oleh penurunan dalam sektor-sektor industri pengolahan dan pertambangan. Indikator-indikator makro-ekonomi utama dari perkembangan ini dapat diringkas sebagai berikut:

- a. Produksi barang-barang dunia menurut perkiraan turun dengan 2% dalam tahun 1982, penurunan yang pertama sejak penurunan sebesar 1% dalam tahun 1975;
- b. Investasi dalam pabrik dan perlengkapan turun di kebanyakan negara industri;
- c. Pemakaian tenaga kerja di negara-negara industri turun dengan hampir 1% dalam tahun 1982. Khususnya pemakaian tenaga kerja di sektor pengolahan merosot. Tingkat pengangguran keseluruhan lebih dari 8%, naik dari 6,5% dalam tahun 1981;
- d. Tingkat kenaikan rata-rata dari harga-harga turun menjadi kurang dari 8% dalam tahun 1982, dari 10,5% dalam tahun 1981 dan hampir 13% dalam tahun 1980. Harga-harga di tujuh negara industri utama naik dengan tingkat rata-rata sebesar 4,5%, yang terendah sejak pertengahan tahun 1972;
- e. Volume perdagangan dunia menurut perkiraan turun dengan 2% dalam tahun 1982. Digabung, ekspor hasil-hasil mineral dan bahan bakar turun dengan 7%, dan ekspor hasil-hasil olahan dengan 1,5%. Kenaikan sebesar 1% dalam ekspor hasil-hasil pertanian ternyata lebih rendah daripada kenaikan rata-rata sebesar 4% antara 1973-1982.

Turunnya volume perdagangan dunia dalam tahun 1982 memang merupakan yang ketiga sejak Perang Dunia II; dua lainnya terjadi dalam tahun 1958 dan 1975. Namun prestasi perdagangan dunia sejak 1980 adalah yang terburuk sejak 35 tahun, kalau dilihat menurut rata-rata selama dua atau tiga tahun yang berturut-turut. Adalah dalam konteks ini bahwa sejumlah faktor yang menempa lingkungan perdagangan dunia dewasa ini dapat dibahas: per-



dagangan Utara-Selatan, hutang dan situasi keuangan internasional; dan sistem moneter internasional serta usul-usul untuk perombakannya.

Lalu-lintas perdagangan Utara-Selatan yang mempunyai arti khusus bagi sejumlah negara di Kawasan Pasifik menunjukkan pola yang serupa dengan pola perdagangan global. Perdagangan Utara-Selatan mengalami penurunan tajam dalam tahun 1982 dan kecenderungan ini berlanjut dalam bagian pertama tahun 1983. Surplus perdagangan negara-negara pengekspor minyak menyusut, dalam tahun kedua yang beruntun dengan US\$50 milyar. Defisit negara-negara berkembang pengimpor minyak turun dengan kira-kira US\$15 milyar. Sekitar tiga perempat dari pengurangan defisit ini berasal dari perubahan-perubahan dalam perdagangan Utara-Selatan. Tetapi sifat penurunan ini tidak dengan sendirinya menguntungkan. Volume ekspor negara-negara berkembang ke negara-negara industri naik sedikit, meskipun nilai pertukaran (terms of trade) memburuk, terutama karena harga-harga komoditi yang rendah. Bagian yang lebih besar dari penurunan defisit sebesar US\$15 milyar yang disebut di atas justru disebabkan oleh penurunan impor negara-negara yang menghadapi masalah hutang yang pelik.

Situasi hutang internasional masih tetap mengkhawatirkan. Menurut perkiraan IMF, hutang total negara berkembang yang bukan negara minyak<sup>1</sup> berjumlah US\$660 milyar, 72% di antaranya merupakan hutang 20 negara peminjam utama. Prospek neraca transaksi berjalan dan situasi hutang negara-negara peminjam telah membaik, bukan saja karena keberkurangan impor, tetapi juga karena kebangkitan ekonomi di negara-negara industri dan sebagai hasil tingkat bunga yang lebih rendah dalam setengah tahun kedua 1982. Suasana krisis yang meliputi persoalan hutang dalam musim rontok 1982 telah berlalu, tetapi situasi masih tetap tegang dan keharusan untuk melakukan pengamatan yang cermat tidak berkurang.

Ruang lingkup masalah hutang internasional telah mendorong berbagai kelompok untuk mengungkapkan keprihatinan tentang keadaan sistem moneter dan keuangan internasional dewasa ini dan mendesak perubahan-perubahan yang mendasar di dalamnya. Sekretariat Persemakmuran telah memelopori suatu penelitian yang diumumkan bulan Agustus, yang menyimpulkan bahwa masyarakat internasional sebaiknya membentuk kelompok tingkat menteri dari 20 negara yang dengan peran-serta IMF, Bank Dunia, GATT dan PBB, seharusnya memulai persiapan untuk mendirikan suatu konperensi internasional. Konperensi ini akan membahas kesanggupan lembaga-lembaga

---

<sup>1</sup>Yang dianggap oleh IMF sebagai negara minyak adalah negara-negara OPEC. Meksiko, Malaysia dan negara lain yang tidak termasuk ke dalam OPEC digolongkan sebagai negara non-minyak (Penterjemah).

yang ada dewasa ini untuk menangani kesulitan-kesulitan yang dihadapi sistem perdagangan dan pembayaran internasional. Pertemuan Puncak Gerakan Non-Blok baru-baru ini juga menyetujui resolusi yang menekankan perlunya perombakan komprehensif dari sistem moneter dan keuangan internasional. Kedua usul ini dirumuskan sesuai dengan tuntutan negara berkembang untuk melakukan perubahan mendasar dalam sistem moneter internasional dan penyediaan likuiditas yang lebih besar bagi mereka melalui lembaga-lembaga resmi (non-swasta). Usul-usul lain juga ada yang dirancang untuk memungkinkan pengawasan yang lebih ketat atas lalu-lintas uang. Berbagai usul juga telah diajukan untuk melakukan perubahan-perubahan khusus dalam operasi IMF; semua ini cenderung berpusat pada sekitar pandangan bahwa IMF harus memperluas penyediaan likuiditas yang tidak bersyarat bagi negara-negara berkembang.

## KESIMPULAN

Pembahasan tentang kegiatan-kegiatan GATT dan lingkungan perdagangan dunia menunjukkan dengan jelas bahwa kesadaran telah tumbuh tentang kesalingtergantungan antara perdagangan, kebijakan-kebijakan makroekonomi dan keuangan dan akan keperluan untuk mengerti peran yang dimainkan oleh keterkaitan ini dalam menunjang kebangkitan global yang mandiri. Sebagai contoh, sudah ada pengakuan tentang sejauh mana situasi hutang internasional mempengaruhi perdagangan dunia, khususnya antara Utara dan Selatan; pengaruh negatif dari perdagangan yang menurun ini terhadap kebangkitan di negara-negara industri; dan dampak yang mungkin dari harga energi yang berubah-ubah terhadap pertumbuhan di dunia yang sedang berkembang maupun yang sudah maju. Semua kesalingterkaitan ini -- dan bagaimana mengendalikan mereka -- baru-baru ini telah menjadi pusat perhatian dalam forum-forum multilateral. Kebangkitan global yang mandiri dan kuat tampaknya memerlukan perbaikan -- atau sesedikitnya stabilitas -- dalam bidang kebijakan yang saling berpautan: tingkat bunga riil yang lebih rendah; pertumbuhan produksi dan perdagangan yang cukup di ekonomi-ekonomi yang lebih besar untuk menciptakan ekspansi di antara negara-negara maju yang pada gilirannya akan memerlukan impor yang meningkat dari negara sedang berkembang; arus modal swasta dan sumber-sumber keuangan yang cukup bagi negara-negara penghutang; harga-harga energi yang di satu pihak tidak terlalu tinggi hingga tidak terpicul tetapi juga tidak terlalu rendah; kebijakan-kebijakan domestik yang menunjang nilai tukar yang lebih stabil; pembaharuan investasi dan penyesuaian positif dalam struktur industri di negara-negara maju, dibantu dengan sistem perdagangan dan keuangan yang terbuka; dan penurunan perlahan-lahan dalam defisit anggaran yang struk-



tural. Daftar ini memang panjang, tetapi ia menggambarkan kerumitan dari berbagai faktor yang menempa lingkungan perdagangan dunia dan harus dikendalikan di dalamnya.

Yang terpenting di antara faktor-faktor ini adalah kebutuhan untuk mempertahankan sistem perdagangan multilateral yang terbuka yang pada gilirannya memperkuat pentingnya implementasi yang efektif dari deklarasi politis dan program kerja yang ditetapkan oleh menteri-menteri GATT. Dan tentu saja ada suatu perspektif Pasifik yang perlu dipertimbangkan dalam karya ini. Peran-serta tingkat tinggi atas nama semua negara di kawasan ini telah ada dalam persiapan pertemuan tingkat menteri, begitu juga dalam pertemuan itu sendiri. Ini mencerminkan peran dinamis perdagangan dan sikap yang memandang perdagangan sebagai hal yang kritis bagi pertumbuhan ekonomi nasional di Kawasan Pasifik, sebagaimana juga prioritas yang diberikan pada GATT oleh semua negara Pasifik. Sikap dan keterlibatan ini harus dipertahankan dalam implementasi program kerja GATT dan dalam usaha-usaha bersama yang diperlukan untuk menggumuli dengan sungguh-sungguh sendi-sendi lain dari sistem perdagangan multilateral.





